

”Signe maten på vårt bord” – med eller utan spor?

*Ein analyse av debatten om sporing av mat i
Codex Alimentarius*

Siv Kjersti Schmidt



Masteroppgåve ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Haut 2014

“Signe maten på vårt bord” – med eller utan spor?

Siv Kjersti Schmidt

Haut 2014

© Siv Kjersti Schmidt

2014

”Signe maten på vårt bord” – med eller utan spor?

Siv Kjersti Schmidt

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Oslokopisten, Oslo

Samandrag

I denne oppgåve har eg sett på møtereferat i Codex Alimentarius. Eg har analysert debatten om sporing av mat ut frå tre teoretiske perspektiv. Dette for å forklare skilnaden mellom EU og USA i debatten om internasjonal standardsetjing. Problemstillinga som oppgåva byggjer på, er: *Korleis kan ein forklare EU og USA sine bidrag i debatten i Codex Alimentarius ut frå eit instrumentelt perspektiv knytt til nytte/kostnadsvurderingar, eit historisk-institusjonelt perspektiv knytt til stiafhenge og innarbeidde handlingsmønster, og ut frå press frå omgivnader.*

I gjennomgangen av hovudtrekka i debatten finn eg at EU og USA står på kvar si side i diskusjonen. Det viktigaste funnet er at EU argumenterer for å utvide og USA vil innsnevre. Dette gjeld definerings av sporing av mat: EU ynskjer ein vid definisjon medan USA ynskjer ein snever. Vidare kva mål sporing skal knytast til: EU vil inkludere fleire mål enn det USA vil. Det gjeld òg i kva komitear ein skal drøfte spørsmålet: USA vil helst halde det til ein komité, medan EU ynskjer diskusjon i fleire.

I samband med det instrumentelle perspektivet, kjem det av analysen fram at USA er noko tvilande til kor godt verkemiddelet sporing er. Dette gjeld også i samband med mattryggleik, som er det einaste målet med sporing som dei aksepterer. Det verkar også som at USA er meir uroa for konsekvensane arbeidet i Codex kan få for internasjonal handel.

Debatten i Codex svarar i stor grad til forventningane ut frå eit historisk-institusjonelt perspektiv. Tradisjonane i Codex og handlingsmønsteret som EU og USA har vist i andre samanhengar.

Perspektivet om press frå omgivnader har mindre forklaringskraft, men viser interessante sider ved omgivnadane til Codex.

Føreord

Eg vil først og fremst rette ei stor takk til rettleiar Frode Veggeland, som gjennom heile arbeidet har vore oppmuntrande og motiverande. Han har vore fleksibel, spesielt med tanke på rettleiingar på skype. Det har gjort ting mykje lettare for meg. Spesielt takksam er eg for mange gode litteraturtips. Det har vore kjekt å ha ein rettleiar som har so god kjennskap til og stort engasjement for emnet.

Arbeidet med oppgåva har vore svært spennande, ikkje minst fordi mange er opptekne av temaet.

Hjarteleg takk til bror og kollega Kjell Sindre, for at han har teke på seg meir arbeid og slik gjeve meg høve til å komme i mål med oppgåva. Ikkje nok med det, men attpåtil fleire gjennomlesingar og gode innspel!

Tusen takk til Siv for super korrekturlesing og grundige skriveinnspel. Det har utan tvil gjort oppgåva hyggelegare å lese.

Mamma og Pappa er også unt ei stor takk for fantastisk god støtte og for generell språkhjelp!

Marifjora, Oktober 2014

Siv Kjersti Schmidt

Oppgåva er på 21 176 ord.

FORKORTINGAR

APHIS Animal and Plant Health Inspection Service

CAC Codex Alimentarius Commission

CCAFRICA FAO/WHO Coordinating Committee for Africa

CCASIA FAO/WHO Coordinating Committee for Asia

CCEURO FAO/WHO Coordinating Committee for Europe

CCEXEC Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission

CCFH Codex Committee on Food Hygiene

CCFICS Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems

CCFL Codex Committee on Food Labelling

CCGP Codex Committee on General Principles

CCLAC FAO/WHO Coordinating Committee for Latin America and the Caribbean

CCMPH Codex Committee on Meat Hygiene

CCNASWP FAO/WHO Coordinating Committee for North America and South West Pacific

CCNEA FAO/WHO Coordinating Committee for Near East

CDC Center for Disease Control and Prevention

EFSA The European Food Safety Authority

FDA Food and Drug Administration

FSIS Food Safety and Inspection Service

FSMA Food Safety Modernization Act

FVO Food and Veterinary Office

ICVI Interstate Certificate of Veterinary Inspection

IFT Institute of Food Technologists

OIG Office of Inspector General, USDA

RKI Robert Koch Institute

TFAF Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Animal Feeding

TFFBT Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Food Derived from Biotechnology

Innhald

1	Innleiing	13
1.1	Problemstilling	13
1.2	Oppbygging og presiseringar	14
2	Teoretisk ramme.....	15
2.1	Instrumentelt perspektiv	15
2.1.1	Forventningar	17
2.2	Historisk-institusjonelt perspektiv.....	18
2.2.1	Forventningar	22
2.3	Omgivnader	22
2.3.1	Forventningar	24
3	Metode.....	25
3.1	Drøfting av data.....	25
4	Sporing av mat: bakgrunn	29
4.1	Kva er sporing?	29
4.2	Kvifor spore?.....	31
4.3	Historisk bakgrunn	33
4.4	Sporing på internasjonalt nivå.....	34
4.5	Reguleringa i EU og USA	35
4.5.1	EU.....	35
4.5.2	USA.....	37
4.6	Tilbakesporing ved sjukdomsutbrot	41
4.6.1	USA, 2002	41
4.6.2	EU, 2011.....	42
4.7	Ny lovgiving for transport av dyr i USA.....	43
5	Gjennomgang av empirisk data: drøftinga i Codex	44
5.1	Sporing kjem på dagsorden	44
5.2	Kva skal sporing vere?	45
5.3	Arbeidet i CCGP	49
5.4	Andre innspel	50
5.5	Trengst det meir diskusjon?	51
6	Analyse.....	53

6.1	Kva fortel debatten oss?	53
6.2	Instrumentelt perspektiv	55
6.3	Historisk-institusjonelt perspektiv.....	57
6.4	Omgivnader	60
7	Avslutning	62
	Kjeldeliste.....	1

1 Innleiing

Sporing av mat er ein heilt sentral del av arbeidet med mattryggleik. På 90-talet opplevde ein i Vesten kriser med sjukdomsutbrot der det viste seg å vere vanskeleg å finne kjelda til smitten (Pettitt 2001). I kjølvatnet av desse krisene, har løysinga av mange vorte presentert som ”sporing av mat frå jord til bord”. Sporing av mat er slik sett først og fremst grunna i smittevern, men det har også mellom anna med forbrukarvern å gjere, og då spesielt det å ha høve til å vite noko om maten ein et.

Det er naturleg å stille spørsmål om sporing er det best tenkjelege verkemiddelet for å sikre mattryggleik, dette blir drøfta og trekt i tvil hjå mellom andre Golan et al (2003b). Eg vel å halde det utanfor oppgåva og går ikkje inn i ei analyse av dette. Slik kjem eg til å presentere grunngjevingar for å spore, utan at eg går meir inn på kva alternativa er og kva kvalitetar desse alternativa har. Det vil likevel bli referert til usemjer, der dette kan vere med på å avdekke ulike grunngjevingar for sporing.

På same måte som med miljøspørsmål, kryssar mattryggleik og sporing landegrensar og er ikkje noko som kan løysast av ein stat aleine. Sporing verkar også inn på internasjonal handel, og kan føre til handelsproblem, spesielt viss statar utviklar ulike sporingssystem (Souza-Monteiro and Caswell 2004).

Sporing er ikkje berre eit spørsmål om anten/eller, men også om mindre eller meir sporing – eit spørsmål om grad. Ein kan ha eit frivillig system, eller obligatorisk regulering. Her finn me USA som bygde sitt system på det førstnemnde, medan EU har eit obligatorisk system (ibid).

1.1 Problemstilling

I denne oppgåva vil eg sjå på sporing i samband med utvikling av standardar på eit internasjonalt nivå. Oppgåva sitt siktemål er å undersøkje korleis skilnadane mellom EU og USA på området sporing av mat kan forklarast. Eg vil freiste å kaste lys over ein del av dette ved å sjå på debatten om standardsetjing i Codex Alimentarius, og gjere ein analyse av bidraga til EU og USA i denne debatten.

Problemstillinga mi er:

Korleis kan ein forklare EU og USA sine bidrag i debatten i Codex Alimentarius ut frå eit instrumentelt perspektiv knytt til nytte/kostnadsvurderingar, eit historisk-institusjonelt perspektiv knytt til stiavhenge og innarbeidde handlingsmønster, og ut frå press frå omgivnader.

Eg har studert møterapportar der sporing av mat blir drøfta frå første gong det blir nemnd, i 1972 og fram til i dag 2014. Eg vil leggje fram hovudtrekka i debatten, samt relevante detaljar og ved hjelp av det teoretiske rammeverket sjå på kva som kan forklare skilnadane mellom EU og USA, når det kjem til synet på sporing i samband med standardsetjing.

1.2 Oppbygging og presiseringar

I oppgåva brukar eg 'sporing' og 'sporing av mat' om kvarandre for det engelske omgrepet 'traceability'. For det engelske 'traceback', nyttar eg 'tilbakesporing'. Ved fleire høve der 'traceback' blir brukt for å markere skilnad til 'traceability' har eg også vist til det engelske omgrepet, for å synleggjere poenget.

Eg refererer somme tider til skilnaden mellom EU og USA. Hovudsakleg er dette snakk om skilnaden mellom dei i debatten i Codex. Dersom ikkje anna er presisert er det altså skilnader knytt til standpunkt om internasjonale standarar.

Oppgåva er oppbygd på følgjande måte: Kapittel 2 tek for seg den teoretiske ramma med ei utgreiing av det instrumentelle perspektivet, det historisk-institusjonelle perspektivet og omgivnader perspektivet. I kapittel 3 drøftar eg metodiske utfordringar ved forskingsopplegget. Kapittel 4 gir ei innføring i temaet sporing av mat der eg kjem inn på moglege definisjonar, kvifor sporing er ynskjeleg, sporing på det internasjonale nivået og litt om sporing i EU og USA. Eg brukar her ein god del tid fordi eg meiner at analysen blir styrka av ei utfyllande bakgrunnsbilete. Dette kapittelet gir også eit innblikk i eksisterande forskning. Kapittel 5 presenterer korleis debatten i Codex gjekk føre seg, før eg i kapittel 6 ser denne debatten i lys av dei tre teoriane. Til slutt oppsummerar og dreg liner i kapittel 7.

2 Teoretisk ramme

For å analysere debatten i Codex og sjå på kva skilnadar og likskapar i standpunkta til EU og USA kan kome av, vil eg nytte meg av tre analytiske perspektiv som eg skal gjere greie for i dette kapitlet.

Først ser eg på det instrumentelle perspektivet som fokuserer på ei middel-mål tenking. Vidare tek eg for meg det historisk-institusjonelle perspektivet og spesielt fenomenet stiavhenge. Til slutt ser eg på ei forståing grunna i omgivnadane til organisasjonar der legitimitet samt internasjonalt press er sentralt.

2.1 Instrumentelt perspektiv

Det instrumentelle perspektivet målber eit syn på organisasjonar som går ut på at ein organisasjon er ei løysing – dei skal løyse eit problem eller ei oppgåve (Jacobsen and Thorsvik 2007, s.30). Organisasjonar blir altså sett på som eit verktøy innanfor det instrumentelle perspektivet – ein organisasjon er eit instrument ein nyttar seg av for å nå eit mål (Christensen et al. 2009, s.33). Jacobsen og Thorsvik definerer mål som “en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand” (Jacobsen and Thorsvik 2007, s.31) og ser vidare på ulike typar mål. Eit mål kan til dømes vere å sikre god mattryggleik – dette kan vere det overordna målet. Under slike overordna mål kjem det som Jacobsen og Thorsvik kallar hovudmål og delmål. Settet av slike hovudmål og delmål utgjer det ein kan omtale som målhierarki. I samband med mattryggleik kan dette til dømes vere god hygiene i produksjonen, eller å spore mat gjennom heile produksjonskjeda.

Slike målhierarki er i utgangspunktet samanhengande på ein slik måte at delmåla og hovudmåla byggjer opp under det overordna målet, men i praksis er dei ikkje alltid like ryddige. Til dømes kan ulike grupper innanfor same organisasjon jobbe mot ulike delmål som er delvis motstridande (Christensen et al. 2009, s.43-44). På nettsidene til Codex heiter det at dei skal bidra til ”the safety, quality and fairness of this international food trade” (Codex Alimentarius). Det er altså lagt opp til at mattryggleik og rettferdig internasjonal mathandel er likeverdige mål. Likevel er dette to mål som det ikkje alltid vil vere lett å ta omsyn til samstundes, og det er mogleg at USA og EU legg ulik vekt på desse måla. Til dømes kan det tenkjast at dei på kvar si side berre fokuserer på eit av dei, og overser det andre.

Når det gjeld målet om god mattryggleik, vil eg peike på nokre kjenneteikn ved dette målet. Det er eit kontinuerleg mål, noko som vil sei at ein aldri blir ferdig med det – ein kan aldri leggje det frå seg – ein må halde fram med arbeidet. Likevel kan delmål som byggjer opp under god mattryggleik, vere av ei meir kortsiktig art (Jacobsen and Thorsvik 2007, s.33-34). I arbeidet med kontinuerlege mål kan det vere viktig å ha meir konkrete delmål, elles kan ein ende opp med eit høgthengjande mål som ein heile tida 'jobbar mot' utan å ha klare definisjonar av kva ein skal oppnå til kva tid. Nokre påstår at dette er spesielt typisk for offentlege organisasjonar (ibid).

I tillegg til at målet om mattryggleik er kontinuerleg, er det ikkje slik at alle er samde om ei klar oppskrift på korleis ein skal nå målet. Årsakssamanhengar er som regel kompliserte, og det er gjerne knytt stor usemje til kva som er best framgangsmåte og kva middel ein skal nytte seg av for å nå målet (ibid). Til dømes er det som nemnt ikkje full semje om at sporing er det beste verktøyet for å sikre god mattryggleik (Golan et al. 2003b). Slik kan det tenkjast at eventuelle ulike standpunkt som blir forfekta, stammar frå ulikskapar i den instrumentelle vurderinga.

Jacobsen og Thorsvik peikar også på at aktørar i somme tilfelle kan sei at dei har visse mål, utan at dei kjem til å gjere noko konkret for å nå desse måla. På denne måten kan mål bli brukt som symbol. Det er lett å sjå føre seg at dette kan gjelde for arbeid med mattryggleik noko eg vil sjå nærare på i samband med omgivnadane til organisasjonar (2007).

I det instrumentelle perspektivet er det vidare slik at når ein arbeider mot eit mål, er det ynskjeleg å gjere ei vurdering av kva framgang ein har i arbeidet. Med andre ord å sjå på effektiviteten: I kva grad ein klarar å nå måla sine og kor mykje ressursar ein har brukt for å komme dit (ibid, s.41). På same måte som at det kan vere vanskeleg å vurdere kva verkty som best fører fram mot målet, er det tilsvarande vanskeleg å gjere ei vurdering av effektiviteten. Spørsmåla blir til ei viss grad dei same: finst det andre verkty som ville vore meir effektive i å sikre god mattryggleik? Skal ein vurdere effektivitet i eit kortids- eller langtidsperspektiv? Dersom ein freistar sjå store liner bør òg organisasjonen si evne til å overleve takast med i vurderinga (Jacobsen and Thorsvik 2007, s.44-45). Ut frå dette er det mogleg at USA eller EU tenkjer ulikt og at standpunkta som kjem fram i diskusjonen i Codex er farga av kva tidslinje dei har fokus på: om dei legg mest vekt på kortsiktig effektivitet eller tenkjer langsiktig.

Den instrumentelle forståinga er nært knytt til instrumentell rasjonalitet og eg vil her sjå på samspelet mellom instrumentell rasjonalitet og kontroll, då dette er viktig for forståinga av det instrumentelle perspektivet. Aktørar i organisasjonar vil handle rasjonelt for å nå måla sine, men i kva grad dei lukkast vil vere avhengig av kor stor makt dei har og kor gode dei rasjonelle vurderingane dei gjer er. Sjølv om ein har god evne til instrumentell rasjonell kalkulasjon, vil ein ha problem med å innføre løysingar ein har kome fram til viss ein har lite kontroll. Motsett er det slik at mykje makt kan føre med seg innføring av dårlege løysingar dersom ein har dårleg evne til instrumentell vurdering. Vidare vil lite endre seg dersom ein både har lite kontroll og kjem fram til dårlege løysingar. Til slutt vil ein med god instrumentell rasjonalitet og god kontroll ha sterkt press på seg for å få gjennomført mykje (Christensen et al. 2009, s.49). Dette dannar i seg sjølv eit interessant utgangspunkt for ein studie: å sjå på kva løysingar som vinn fram i Codex og om det er usemje med den instrumentelle vurderinga eller grad av kontroll som påverkar i kva grad dette blir gjennomført i dei ulike medlemslanda, men dette er for omfattande å ta med i denne oppgåva.

Ein anna interessant studie med basis i det instrumentelle perspektivet ville vore å samanlikne korleis organisasjonane som arbeider for mattryggleik i EU og USA er oppbygd. Ut frå ei instrumentell forståing vil måla ein organisasjon har verke inn på utforminga av organisasjonen (Christensen et al. 2009, s.33). Måla har ein *styrande funksjon*: Dei er avgjerande for kva kriterier som skal takast omsyn til, og kva åtferd som er akseptabel og ynskjeleg (Jacobsen and Thorsvik 2007, s.41). Kor like er so desse organisasjonane som har same mål? Kan eventuelle skilnader mellom dei sporast attende til skilnader i måla?

2.1.1 Forventningar

Ut frå det instrumentelle perspektivet kan me vente oss at ei mål-middeltenking er sentral i vurderinga som blir gjort av sporing. Dersom dette er tilfelle kan me vente at ein nytte/kostnadstenking er sentral i diskusjonen.

Av dette følgjer det at sporing vil bli sett på som eit gode i den grad sporing kan påvisast å vere eit effektivt verkemiddel for å nå målet. EU og USA vil difor vere einige i den grad dei gjer den same instrumentelle vurderinga. Ei anna føresetjing må også vere på plass: dei må arbeide mot same mål.

Sidan EU og USA er medlemmar i Codex, kan me gå ut frå at dei støttar opp om Codex sine offisielle mål, men korleis dei vektlegg desse måla kan utgjere stor skilnad for synspunktet om sporing. Med andre ord vil det vere avhengig av kvar mattryggleik blir plassert i målhierarkiet.

2.2 Historisk-institusjonelt perspektiv

Grunnlaget i eit historisk-institusjonelt perspektiv er at politikk blir påverka av institusjonane som politikken fungerer i (Steinmo, Thelen, and Longstreth 1992, s.2). Institusjonar legg føringar på politikk, men det blir ikkje hevda at dette er den einaste årsaksvariabelen (ibid, s.3). Thelen og Steinmo har vore sentrale i utarbeidinga av denne retninga og eg vil i den følgjande gjennomgangen legge stor vekt på deira bidrag frå boka “Structuring politics: historical Institutionalism in Comparative Analysis”.

I den instrumentelle forståinga hoppar ein meir eller mindre over korleis preferansedanning går føre seg til fordel for eit fokus på strategi (ein skal velje det som maksimerar sjølv-interessa) (ibid, s.8). Historiske-institusjonalistar på si side ser individ først og fremst som regelfølgjande heller enn som instrumentelt-rasjonelle vurderarar (ibid).

Aktørar handlar altså ikkje på bakgrunn av ei instrumentell vurdering, men tek avgjerder basert på kva som er kulturelt akseptable og standardiserte handlemåtar (Christensen et al. 2009, s.55). Dette opnar for eit interessant spørsmål: Korleis varierer dette mellom ulike land? Dette kjem eg attende til mot slutten av gjennomgangen av perspektivet.

Hall poengterer også at strukturen i institusjonane påverkar maktforholda mellom aktørane og vidare kva interesser aktørane har: ”... organizational factors affect both the degree of pressure an actor can bring to bear on policy and the likely direction of that pressure” (Steinmo, Thelen, and Longstreth 1992, s.3). Codex er strukturert i ulike komitear: ut frå det historisk-institusjonalistiske perspektivet kan me anta at komitéstrukturen spelar ei rolle. Slik kan me gå ut frå at debatten utartar seg ulikt i dei ulike komiteane og at kva komité ein drøftar saka i har mykje å seie.

Ein av dei viktigaste forklaringsvariablane innanfor historisk institusjonalisme er stiavhenge¹. Stiavhenge er i utgangspunktet ein ganske enkel idé som forklarar stabilitet i institusjonar,

¹ Mi oversetting av ”path-dependency”.

men forståinga har utvikla seg mykje sidan omgrepet først vart teke i bruk. Grunnlaget i stiavhenge går ut på at val som blir gjort når institusjonar blir til (eller når ein politikk blir sett i verk) er vanskelege å komme frå – dei held fram med å ha avgjerande innverknad i lang tid (Peters 2005, s.71). Dette vil ikkje sei at ein må halde seg på stien i all framtid, men snarare at det er lettast å følge stien og at det difor skal ein god del til for å vike frå den (ibid). Stiavhenge forklarar altså først og fremst stabilitet i organisasjonar, heller enn endring (ibid).

Den manglande endringsforklaringa har vore eit av dei største ankepunkta mot historisk institusjonalisme: Peters peikar på at ein historisk-institusjonalist kan få alt til å passe inn i modellen sin i ettertid, men at det ikkje finst grunntankar som gjer at ein kan føresjå endringar (ibid, s.81-85). Som nemnt har forståinga av omgrepet stiavhenge blitt meir kompleks enn det var i starten. Stephen Krasner står for ei av desse utviklingane. Krasner sin modell av det han kallar ”punctuated equilibrium” blir trekt fram både hjå Peters og hjå Thelen og Steinmo. Modellen går ut på at ein har lange stabile periodar som blir avbrotne av kriser som fører med seg institusjonell endring (Steinmo, Thelen, and Longstreth 1992, s.15). Modellen har altså ei forklaring som inkluderer endring i konseptet stiavhenge, men Peters peikar på at modellen ikkje har noko forklaringskraft når det gjeld å føresjå endring: Krasner seier ingenting om kva som skal til for at endring skal komme til (Peters 2005, s.77). Thelen og Steinmo finn også vesentlege manglar i modellen: kanskje viktigast er at dei meiner det er problematisk at ”institutions explain everything until they explain nothing” (Steinmo, Thelen, and Longstreth 1992, s.15). Poenget deira er at i modellen til Krasner fungerer institusjonar som den einaste uavhengige variabelen i dei stabile periodane og går i krisene over til å vere avhengig variabel med politisk konflikt som uavhengig variabel: ”...at the moment of institutional breakdown, the logic of the argument is reversed from ”institutions shape politics” to ”politics shape institutions”” (ibid). Thelen og Steinmo meiner at ein meir dynamisk modell trengst og tek for seg ulike måtar som samspelet mellom politikk og institusjonar kan gå føre seg på. Til dømes kan endringar i den sosioøkonomiske og politiske konteksten føre med seg endring i kor framtredande rolle ein institusjon har (ibid, s.16), eller at eksisterande institusjonar får nye oppgåver. Endringar kan også gradvis komme til i institusjonane – Thelen og Steinmo meiner at det ikkje må skje gjennom kriser slik Krasner meiner. Thelen kallar det for ”dynamic constraints” og forklarar dette som at endring kan komme til innanfor dei etablerte institusjonane litt etter litt, ved ’strategisk manøvrering’ og konflikstar i institusjonen (ibid, s.17). Når det gjeld spørsmålet om korleis endring kjem til, ser ein altså eit skilje mellom dei

som meiner det skjer gjennom revolusjon (Krasner), eller evolusjon (Steinmo, Thelen, and Longstreth) (Peters 2005, s.76).

Eit anna interessant poeng er at institusjonell endring er ein uoversiktleg og lite kontrollerbar prosess der "institutional change rarely satisfies the prior intentions of those who initiate it" (March and Olsen 1989, s.65-66).

Paul Pierson ser på mekanismen som ligg til grunn for stivhenge og dreg vekslar på Douglas North sine teoriar knytt til teknologi. Pierson meiner at det han kallar ein mekanisme med aukande utbytte² er sentralt (Pierson 2000). Hovudpoenget i samband med aukande utbytte er at når ein har teke eit val, blir det vanskelegare og vanskelegare å gå attende på det etterkvart som ein gjer meir og meir arbeid knytt til dette valet. Dette kan illustrerast med eit anna døme frå teknologiverda: dersom ein kjøper ein androidtelefon, vil ein bli meir og meir knytt til dette operativsystemet dess meir ein brukar telefonen: etterkvart er kontaktane dine knytt til dette operativsystemet og ein vert meir og meir knytt til appane i dette operativsystemet – nokre av dei har ein kanskje til og med betalt for. Med andre ord blir kostnaden med å bytte over til iphone høgare til lenger ein har hatt android. Denne kostnaden blir gjerne kalla exit-kostnaden. Tilsvarande blir goda ved å halde på valet ein har gjort høgare. Difor vil ein kunne vere tent med å halde fram med det opprinnelege valet, sjølv om ein blir overtyda om at ein gjorde feil val (ibid). Argumentet om stivhenge innanfor teknologi kan direkte overførast til dei tekniske sida av kva sporingssystem ein tek i bruk: Det vil vere exit-kostnader knytt til å bytte merkeordningar som til dømes øyremerkjer, eller elektronisk utstyr. Det er grunn til å gå ut frå at dette er ei sterk effekt i samband med sporing av mat, sidan sporingssystem er store system som brer vidt om seg.

Pierson hevdar at det er vanskeleg å endre retning på politikk som er innført, og at ein kan bli sitjande fast med eit val som er gjort, sjølv om det i etterkant viser seg at det har store manglar (Pierson 2000, s.12). Pierson peikar spesielt på to forklaringsfaktorar: Sidan politikarar som regel sit ved makta i korte periodar, legg dette sterke føringar på kva politikk dei vel. Ved ei endring i politikk melder gjerne ulempene seg ("the switching costs", eller exit-kostnadane) med ein gong, medan ein først vil merke fordelane på lang sikt. Dette inneber at mange endringar er lite attraktive for politikarar. Tendensen til at status quo blir føretrekt er spesielt sterk i samband med institusjonell endring. Pierson hevdar at det er slik mellom anna fordi

² Mi oversetning av "increasing returns". Pierson nyttar også omgrepa "self-reinforcing" og "positive feedback".

politikarar veit at dei ikkje alltid skal sitje ved makta, men at det kjem andre etter dei. Difor er dei tente med å gjere vedtaka sine vanskelege å endre, slik at ikkje etterfølgjaren enkelt kan gjere om på alt.

Ein konsekvens av stiavhenge er at ein får eit system som er veldig fleksibelt i startfasen, men som blir treigare etterkvart. Slik kan ei tilfeldig hending få stor innverknad dersom den skjer tidleg, medan same hending kan tenkjast å ikkje resultere i endring i det heile teke på eit seinare tidspunkt. Med andre ord er timing viktig (Pierson 2000).

Med utgangspunkt i stiavhenge er det slik at sjølv om ein i utgangspunktet var negativ til sporing og vurderte andre verkemiddel som betre, kan det likevel no vere fornuftig å gå inn for sporing, sidan dette verkemiddelet har fått sterkt fotfeste. Dette blir ei type snøballeffekt der det faktumet at sporing er det dominerande verkemiddelet føre til at verkemiddelet blir meir attraktivt.

Som nemnt har stiavhenge forklaringskraft kva gjeld stabilitet i samband med dei tekniske sidene ved sporing. Dei politiske vala er knytt til den tekniske delen sidan dei politiske vala kan resultere i krav om teknisk omlegging. Med andre ord er det, eller i alle fall bør det vere, eit visst samsvar mellom den tekniske delen og dei politiske vala i status quo slik at endringar på den politiske sida kan medføre dyre endringar i den tekniske sida.

Når det gjeld aktørars handling blir det som sagt i dette perspektivet lagt vekt på handlingsmønster og handlingskultur. Kva er det naturlege handlingsmønsteret for EU og USA i møte med sporing av mat? Eit mogleg svar på dette kan ein få ved å sjå på korleis dei har handla i andre, liknande saker. Esty ser på skilnader mellom EU og USA i samband med miljø i eitt kapittel i boka "Transatlantic Economic Disputes" (Petersmann and Pollack 2003). Han hevdar at skilnaden (innanfor miljø) somme tider kjem av ideologiske skilnader og dei ulike syna på "...justice, fairness, modern capitalism, and the proper role of the state.." (Petersmann and Pollack 2003, s.374). Vidare peikar han på at ein innanfor miljøregulering ofte har sett eit mønster der "The EU has pressed for a 'command and control' approach to the problem while the US has argued for the use of market mechanisms" (ibid).

I neste ledd blir spørsmålet kva som er det naturlege handlingsmønsteret i Codex. I Veggeland og Borgen sin studie av korleis Codex endra seg etter 1995 ser dei på tre debattar som har med risikoanalyse og risikohandtering å gjere. Her finn dei at desse tre har alle dei same kjenneteikna: EU og USA står på kvar si side. USA ynskjer innsnevring av definisjonane,

medan EU vil sjå det i eit vidare perspektiv (Veggeland and Borgen 2005). Dette skapar ein forventning om at ein vil sjå det same i samband med mattryggleik.

2.2.1 Forventningar

Ut frå eit historisk-institusjonelt perspektiv kan me vente å finne stabilitet – både at det er lite endring å sjå gjennom åra med diskusjon, men også i måten EU og USA handlar på: at dei handlar i samsvar med kulturen dei har. I første rekke gjeld dette kulturen for regulering knytt til staten si rolle og i andre rekke knytt til kulturen for handling i Codex og i samband med internasjonal standardsetjing generelt. Dette byggjer også på etablerte tradisjonar.

2.3 Omgivnader

Innanfor dette perspektivet er grunntanken at det er nyttig å sjå på omgivnadane til organisasjonar, rett og slett fordi organisasjonar ikkje eksisterer i eit vakuum. Jacobsen og Thorsvik definerer omgivnader slik: “alle forhold utenfor en organisasjon som kan ha en potensiell effekt på organisasjonen” (Jacobsen and Thorsvik 2007, s.183). Dette kan vere andre aktørar, eller meir generelle trekk ved samfunnet.

Eit av hovudpoenga i dette perspektivet er at organisasjonar ikkje kan fokusere eine og åleine på effektivitet, men fordi dei er avhengige av omgivnadane sine på ulike måtar (mellom anna for å skaffe seg ressursar), må dei også passe på at dei blir oppfatta som legitime (Christensen et al. 2009, s.76). Difor må dei handle i samsvar med verdiar og normer i samfunnet. Det som er problematisk er at ein ikkje er avhengig av å faktisk handle i samsvar med desse verdiane, so lenge ein blir oppfatta som at ein gjer det. Som regel vil det vere vanskeleg å vite om måla er faktiske, eller symbolske utan å gjere ei grundig undersøking. Dersom EU og USA ynskjer å bli oppfatta som legitime i arbeidet med god mattryggleik, kan det hende at ein av dei (eller begge) uttalar seg positivt om sporing i debatten i Codex, utan at dei har ein intensjon om å innarbeide sporing i sine faktiske mål. Dette vil me vanskeleg kunne finne ut av med grunnlag i møterapportane, men det er interessant å sjå på nokon av måtane som dette kan tenkjast å utarte seg på:

- 1) Dersom det er slik at det ikkje er særleg viktig for USA å bli oppfatta som legitim, treng dei ikkje operere med symbolske mål. Viss USA er opptekne av legitimitet i

samband med andre, delvis motstridande mål (til dømes mål knytt til handel), kan det tvert om verke mot si hensikt å bli oppfatta som at dei legg stor vekt på sporing.

- 2) Dersom USA gjerne vil bli sett på som leiande innanfor feltet, men ikkje ynskjer å gjere meir i arbeidet med sporing, er det sannsynleg at dei opererer med symbolske mål.
- 3) Viss det er svært viktig for EU å bli sett på som legitime, kan det tenkjast at dei pyntar på dei faktiske måla sine.

Jacobsen og Thorsvik skil mellom tekniske og institusjonelle omgivnader. Dei tekniske er dei som har direkte innverknad på oppgåveløysinga i organisasjonen, men det er dei institusjonelle som er mest spennande i vår samanheng. Dei institusjonelle omgivnadane dreier seg om oppfatningar, verdiar, normer og forventningar som påverkar korleis organisasjonen blir oppfatta, men det er ikkje alltid råd å sei kvar skiljet mellom dei tekniske og institusjonelle omgivnadane går. Til dømes vil offentleg regulering (i form av forbod eller påbod) ha direkte innverknad, men er også med på å skape normer (Jacobsen and Thorsvik 2007, s.189-203).

Jacobsen trekkjer også fram ulike typar institusjonelle omgivnader: Først det han kallar regulative omgivnader som gjeld regulerings- og kontrolltiltak både nasjonalt og internasjonalt. Vidare normative omgivnader som dreier seg om verdiar og normer i samfunnet. Dette handlar altså om kva mål som blir oppfatta som viktige, og korleis ein bør gå fram for å nå desse (ibid).

Omgivnadane til organisasjonar kan delast inn i tre nivå (sjølv om desse i praksis ikkje alltid er like lette å skilje frå kvarandre): omgivnader som gjeld sak/domenet, nasjonale omgivnader og internasjonale omgivnader. Som regel vil dei to førstnemnde vere dei som har størst innverknad. Slik vil det også vere lettast å vurdere verknaden av omgivnader som gjeld sak/domene og nasjonale omgivnader, medan det typisk er vanskelegare å vurdere kva verknader internasjonale omgivnader har hatt. Codex er ein del av dei internasjonale omgivnadane til matinstitusjonane i EU og i USA, og ut frå denne forståinga kan debatten ha innverknad på vala dei gjer. Ein hypotese er at dersom denne debatten er svært einsidig, og det er semje om kva som er rett, vil dette kunne leggje føringar på reguleringa i EU og USA. Det kan altså bli vanskelegare og vanskelegare å stå i mot regulering av sporing dersom det internasjonalt blir hevda at sporing er 'det einaste rette'.

2.3.1 Forventningar

Med bakgrunn i at det er vanskeleg for ein organisasjon som Codex (som ikkje har noko ris bak spegelen) å verke inn på politikken til mektige land som USA og organisasjonar som EU, forventar eg ikkje å finne press av eit slikt omfang at det har ført med seg endringar.

3 Metode

Korleis kan ein forklare EU og USA sine bidrag i debatten i Codex Alimentarius ut frå eit instrumentelt perspektiv knytt til nytte/kostnadsvurderingar, eit historisk-institusjonelt perspektiv knytt til stiavhenge og innarbeidde handlingsmønster, og ut frå press frå omgivnader.

Eg har valt ei kvalitativ tilnærming for å svare på problemstillinga. Bakgrunnen for dette er eit ynskje om å forstå kva som ligg bak standpunkta som EU og USA har om sporing av mat. Når eg i denne oppgåva ser på debatten i Codex, gir dette eit innblikk i grunnlaget for standpunkta som EU og USA har i samband med internasjonal regulering og utforming av internasjonale standardar av sporing av mat. Ein case-studie er ofte rekna som ein god metode i ein slik tidleg fase, spesielt med tanke på å danne ei grunnleggjande forståing og at det då er ideelt med eit fleksibelt opplegg der det er rom for å ta in nye aspekt undervegs (Gerring 2007).

Grunnen til at eg samanliknar EU og USA er knytt til temaet, sporing av mat. Eg meiner denne samanlikninga gir eit interessant grunnlag sidan mykje er likt mellom EU og USA, men dei likevel har til dels svært ulike tilnærmingar til reguleringa av sporing av mat.

Som nemnd ser eg på møterapportar og tilhøyrande dokument i Codex Alimentarius. Eg har gått gjennom alle møterapportane: for alle år og alle komitear og søkt etter omgrepa 'traceability', i tillegg til 'product tracing' og 'traceback'. I dei tilfella eg har funne eit av desse tre omgrepa, har eg lese det som vart skrive om temaet og kopiert dette over i eit eige dokument. Etter at dette vart gjort talde dokumentet 121 sider med debatt, ordna i kronologisk rekkefølge (til skilnad frå komité for komité). I tilfelle der tilhøyrande dokument blir drøfta, har eg også lese desse. Etter beste evne summerer eg opp denne diskusjonen i neste kapittel.

3.1 Drøfting av data

Å sjå på debatten i Codex er spennande av fleire grunnar. Sporing av mat er interessant i eit internasjonalt perspektiv sidan det får følgjer på tvers av landegrenser. Eit sjukdomsutbrot kjenner til dømes ikkje slike grenser, og difor er internasjonalt arbeid svært sentralt i samband med mattryggleik. På den andre sida er det ikkje tvil om at dette også har ei økonomisk side, til dømes er det knytt til handel i samband med spørsmål som til dømes om ein skal krevje at

land ein importerer frå skal ha same system som ein sjølv. Dette gir eit interessant bakteppe for ein studie av debatten i Codex.

I Codex er dei ulike medlemslanda representert ved delegasjonar, og det kan tenkjast at det ligg mykje drøfting (og kanskje usemje) bak det som delegasjonane uttalar i Codex. I denne oppgåva må eg ta det som delegasjonane uttalar som einstydande med det landet meiner, og eg vil ikkje gå inn på denne mekanismen anna enn at eg vedkjenner at han er der.

Møterapportane i Codex kan reknast som ei svært god kjelde i den forstand at det er ein sann representasjon av det som vart sagt på møtet. Noko går likevel tapt når ein les rapportar, samanlikna med å vere tilstade på møta. Mellom anna får ein ikkje nødvendigvis eit bilete av kor oppheta eller avslappa debatten var. Dersom eg skulle vore tilstade på møta, ville eg truleg ikkje hatt høve til å følgje debatten over lengre tid. Det at eg ved å sjå på møterapportar har kunne følgt debatten over mange år er soleis ein stor styrke. På den andre sida kunne sjølv sagt ei meir inngåande og djup analyse av eit sett utvalde møter gitt vinstar, men i samband med denne oppgåva er eit bilete av heilskapen viktigare.

Vidare er det ein stor fordel at møterapportane er veldig lett tilgjengeleg. Ikkje berre mogleggjorde dette oppgåva i seg sjølv, men det har også medført at eg har kunne gått attende i rapportane for verifisering ved fleire høve. Sjølv om kjeldematerialet er stort, har det vore lett for meg å raskt identifisere om rapporten er relevant ved å gjennomføre eit elektronisk søk etter omgrep knytt til sporing.

Sjølv om rapportane på ein god måte viser kva som er sagt på møta, er spørsmålet om kva som er meint, sjølv sagt eit heilt anna. Det som blir sagt kan tenkjast å vere prega av at det er den offisielle utgåva av det ein meiner, til skilnad frå kva ein faktisk meiner. Men kva som er faktisk haldning er eit vanskeleg spørsmål å svare på, og krev svært djupgåande studie – noko som ikkje vil vere mogleg i denne oppgåva. Eg kjem likevel til å ta for meg nokon sider ved dette, spesielt i samband med omgivnader. Nokon konklusjon om i kva grad meiningane er ærlege, kan eg likevel ikkje komme i nærleiken av å trekkje – og dette er heller ikkje føremålet med oppgåva. Siktemålet er som nemnt å sjå på moglege årsaker, for å sjå på moglege mekanismar som spelar inn. I ein slik utforskande fase, meiner eg at dataa eignar seg godt.

Det er fleire moglege feilkjelder i dette opplegget. Først kan det vere feil som stammar frå meg: feil eg kan ha gjort i samband med søket i møterapportane. Slik kan det tenkjast at

sporing har vorte omtala i ein rapport som eg ikkje har lese, men sannsynet for at dette har skjedd meir enn ein gong eller to, er veldig låg. Eg vil hevde at dersom dette har skjedd, vil det ikkje vere spesielt avgjerande. I gjennomgangen min av møterapportar har inntrykket vore at argument blir gjentekne mange gonger, og at det difor er svært liten sjanse for at ein eller to møterapportar inneheld argument som eg ikkje har sett i ein annan rapport.

Sidan eg har gjort eit utval frå rapportane i Codex, kan det tenkjast at dette utvalet hadde sett annleis ut dersom det var gjort av nokon andre. Fokuset mitt har vore på å trekkje ut dei viktigaste punkta, og sjå heilskapen i debattane som går over fleire år og i mange ulike komitear. Difor kan det vere argument som kjem fram i rapportane, som eg ikkje har valt å ta med vidare, som andre vil meine at burde ha vore med. Eg står inne for den utveljinga eg har gjort, og meiner at gjennomgangen min i neste kapittel gir eit godt bilete av debatten. Eg har fokusert på å gje ei nøktern framstilling av meiningane til EU og USA, og eg har spesielt passa på å ikkje lausrive sitat frå konteksten.

Ved eit slikt opplegg er det grunn til å tru at det er høg refleksivitet. Det er eg som har valt ut kva som skal takast med, og dette har eg valt ut med føremål om å sjå på skilnader mellom EU og USA. Heller ikkje dette meiner eg er avgjerande med tanke på resultatet: det som står i rapportane, står der (McCulloch 2004). Like fullt er dette ein trussel mot den indre validiteten (Skog 2004).

Til slutt er det fleire moglege problem knytt til språket. Oversetning kan vere problematisk med tanke på språklege nyansar (Kjeldstali 1999). Difor har eg i nokre tilfelle brukt det engelske omgrepet, viss eg ikkje har funne eit norsk omgrep som eg meiner er tilsvarande. Det er også viktig å tenkje over kor mykje vekt som kan leggjast i ei formulering. Eg har freista å ha dette med meg i arbeidet, og argumenta eg legg fram er i svært liten grad basert på enkeltord eller einskilte formuleringar.

Når det gjeld den ytre validiteten, må me vere svært varsame med generalisering av funna i denne analysen (Skog 2004). Ut frå dataa kan me berre sei noko sikkert om kva skilnadane mellom EU og USA i debatten om sporing i Codex har vore. Det kan tenkjast at dette speglar skilnadane i korleis EU og USA regulerer sporing, men me har ikkje føresetnad for å sei noko om kva konklusjonar ei analyse av reguleringsystema ville gitt. Me kan heller ikkje dra slutningar om korleis framtidig debatt i Codex på andre saksområde vil sjå ut. Her kan heilt andre føresetnader gjelde enn dei me har funne i samband med sporing av mat. Likevel er det

truleg at me, ved hjelp av tidlegare forskning og funna i denne analysen, kan generere ganske gode hypotesar om kva mekanismar som spelar inn i debattar i Codex.

4 Sporing av mat: bakgrunn

I dette kapittelet vil eg gje ein introduksjon til sporing av mat. Først tek eg for meg korleis sporing blir definert. Vidare ser eg på argumenta som talar for sporing: frå eit samfunnsperspektiv, for den einskilde forbrukaren og for matindustrien. So kastar eg eit kort blikk på sporing si historie og kva standardar som finst internasjonalt, før eg til slutt går gjennom korleis sporing er organisert i EU og i USA. Eg brukar vidare ein god del tid på å sjå på to tilfelle av tilbakesporing i samband med sjukdomsutbrot. Desse sjukdomsutbrota har eg vald å ta med fordi eg meiner dei er med på å gje eit meir fullstendig bilete av kva sporing er. Spesielt meiner eg det styrkjer forståinga vår å få eit lite innblikk i den praktiske sida av sporing, og kva utfordringar som melder seg. Av same årsak ser eg heilt til slutt på innføringa av ny lovgiving om transport av dyr på tvers av statar i USA, som også syner interessante problemstillingar som er relevante for oppgåva.

4.1 Kva er sporing?

Det finst mange definisjonar av omgrepet sporing³ (Souza-Monteiro and Caswell) – dette speglar at det er stor skilnad på sporingssystema som er i bruk. Det finst ingen definisjon som alle har samla seg om (Hobbs et al. 2005). Likevel er definisjonane gjerne like kvarande når ein talar om sporing på eit heilt grunnleggjande plan, altså når det gjeld kva sporing *dreier seg om*. For å illustrere denne likskapen, kan me samanlikne definisjonen hjå Smith, Tatum et al. der sporing blir forklart som “an information trail that follows the food product’s physical trail” (2005, 1, s.1) med definisjonen til Hobbs, Bailey et al.: “...the ability to follow the movement of food through specified stages of production, processing and distribution..” (2005, 2, s.2).

Den same kjernen finn me i den norske matlova (Matlovsforkriften 2008) Artikkel 3, punkt 15)

“Med sporbarhet menes muligheten til å spore og følge et næringsmiddel, et fôr, et dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon eller et stoff som er bestemt til eller kan forventes å bli tilsatt næringsmidler eller fôr, gjennom alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon”.

³ Når eg brukar ’sporing’ eller ’sporing av mat’ i denne oppgåva, er det det engelske omgrepet ’traceability’ eg refererar til.

The International Organization for Standardization (ISO) som utviklar frivillige standardar nyttar denne definisjonen: “ability to trace the history, application or location of what is under consideration” og seier vidare at “traceability is a series of recorded identifications” (Smith et al. 2005).

Sporing dreier seg altså om å registrere kvar mat kjem frå, men i praksis kan dette gå føre seg på mange ulike måtar. Golan, Krissoff et al. (2003a) peikar på tre kjenneteikn som dei ulike systema kan vurderast etter: 1) kor breie dei er, 2) djupna i dei og 3) presisjonen deira.

Breidda dreier seg om kor mykje informasjon som blir registrert i samband med sporinga. Sjølv heilt enkle produkt har ei stor mengd med eigenskapar knytt til seg. Mellom anna: kvar dei er produserte, kva pesticid som er brukt i samband med produksjonen, korleis innhaustinga har gått føre seg, korleis det har vorte lagra, transportert og foredla osv. Poenget her er at det aldri vil vere føremålstenleg å registrere absolutt alle eigenskapane til eit produkt og at ein difor lyt gjere ei vurdering av kva eigenskapar som faktisk er verdifulle å spore.

Kor *djupt* eit system er handlar om kor langt bakover eller framover i produksjonskjeda ein sporar. Det ’grunnaste’ alternativet er at ein berre kan spore eit hakk framover og eit hakk bakover i kjeda. Eit firma veit kven dei betalar for varene (bakover) og kven dei sel til (framover). Kva eigenskapar ein vel å spore vil ha innverknad på djupna: Dersom ein til dømes ynskjer å gje forbrukarane informasjon om produksjonsmetoden, lyt ein spore heilt attende til starten i produksjonskjeda.

Presisjonen til systemet gjeld kor treffsikkert det er, det vil sei kor stor sjansen er for at ei gitt tilbakesporing er korrekt. I tillegg handlar presisjon om kva storleik ein vel for eininga ein sporar: Viss me ser på dømet husdyr kan ein velje at ein kan spore attende til ein gard (lite presist), til ein flokk eller heilt ned på individnivå (svært presist). Auka presisjon fører med seg auka kostnader og ikkje alle produsentar vil sjå seg tente med dette. Dette knyter seg til kva kvalitetssikring ein opererer med og kor stor feilmargin ein aksepterer: Til større feilmargin ein aksepterer, dess mindre presisjon er naudsynt. Vidare er risikoen for eit eventuelt brot i kvaliteten og storleiken på kostnadane det vil føre med seg relevant: Dersom det er høg risiko for at noko kan skje, og det eventuelt vil føre med seg høge kostnader, er ein meir tent med eit presist system enn dersom risikoen og eventuelle kostnader er låge.

Desse tre kjenneteikna er mykje brukt i vurderingar av ulike sporingssystem. Me finn desse kjenneteikna mellom anna hjå Starbird & Amanor-Boadu (2006), Hobbs et al. (2005) og

Smith et al. (2005). I Souza-Monteiro & Caswell (2004) dannar dei råde for deira samanlikning av sporingssystema i EU, Japan, Australia, USA, Canada, Brasil og Argentina.

4.2 Kvifor spore?

Når det kjem til grunngeving for sporing, er sjansen for å minske omfanget av eventuelle sjukdomsutbrot kanskje den klåraste grunnen ut frå eit samfunnsperspektiv. Ved å raskt identifisere smittekjelda og trekkje tilbake dei gjeldande produkta, kan ein sørgje for at færre liv går tapt og at tapet i produktivitet blir mindre. Dette er også av interesse for industrien sjølv. Mellom anna kan det å vere opphavet til eit sjukdomsutbrot føre med seg at omdømet vert skada og at salet går ned – difor er industrien òg tente med rask og presis sporing. Dette såg ein i 2006 då kjøtdeigen til Gilde vart peika ut som smittekjelde i samband med E.coli-saka (Aartun 2006). Sjølv etter at det vart klart at det ikkje var kjøtdeigen som var opphavet til smitten, var salet lenge dårlegare enn normalt. I tillegg synte ei forbrukarundersøking i etterkant at tilliten til Gilde var veldig låg (ibid).

Før eg går meir inn på produsentane sine økonomiske motiv til å innføre sporing, er det interessant å ta med seg at dei også har interesse av at *andre* produsentar gjennomfører sporing. Dette heng saman med at forbrukarane ved sjukdomsutbrot ikkje berre straffar den ansvarlege produsenten, men gjerne går vekk frå å kjøpe *type* produkt (Golan et al. 2003b, Golan et al. 2003a). Hobbs skriv ”a strong motivation for introducing industrywide traceability systems has been to protect market share from a food safety incident that taints the image of the entire industry” (2004).

Hobbs (2003) gir ein god presentasjon av dei økonomiske incentiva til å spore. Det første er allereie nemnt: raskare tilbakekalling. Nummer to er at sporing kan vere eit gunstig verkemiddel for produsentane i arbeidet med å halde kontroll over drifta. Mellom anna kan sporing nyttast til å få betre styring med varelageret sitt (Golan et al. 2003a). Det siste incentivet gjeld marknadsfordelen ein kan få ved å gje forbrukaren informasjon om produktet som elles ville vore skjult, sokalla ’credence attributes’: dette kan vere knytt til næringsinnhaldet i maten eller til produksjonsprosessen (til dømes at produksjonen er økologisk) (Pettitt 2001, Golan et al. 2003a). Gjennom eit forsøk med eksperimentelle auksjonar kom Hobbs og Bailey med fleire fram til at forbrukarane sin ’willingness to pay’ er høgst dersom sporing er para med informasjon om kvalitet (Hobbs et al. 2005). Dette kan forståast i sambheng med at sporing i seg sjølv ikkje er særleg attraktivt på individplan,

dersom det ikkje i tillegg seier noko om at maten er trygg: For den einskilde forbrukar er det ikkje tilfredstillande at ein kan finne ut kvar smitten kom frå etter at ein blitt sjuk, ein ynskjer snarare å vite at maten er trygg *før* ein et den (Hobbs).

Hobbs (2004) poengterer at relasjonen mellom industri og forbrukar er prega av asymmetrisk informasjon og at svært mange av systema i dag er ex-post-system som ikkje fører med seg endring i dette tilhøvet. Slike system muleggjer tilbakesporing dersom eit problem oppstår, til skilnad frå ex-ante-system som står for informasjonsformidling og kvalitetssikring. I teorien kan eit sporingssystem vere både ex-post og ex-ante, men dette er ikkje vanleg.

Eit anna interessant poeng er at industrien sine incentiv til å spore blir svakare dersom ein har eit omfattande offentleg system. Dette heng mellom anna saman med at dersom forbrukarane har høg tillit til at det blir ført godt tilsyn med produsentane, har dei også høg tillit til at maten er trygg. Difor blir det lite å hente på å gje informasjon om den høge kvaliteten på sitt produkt for dei einskilde produsentane (Liddell and Bailey 2001).

Sporing er gjerne del av ein kvalitetskontroll som til dømes Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) som samla sett kan minske sjansen for sjukdomsutbrot ved å auke tryggleiken i produksjonen. Ein kan også trekkje ein parallell mellom sporing og trygg matproduksjon sidan sporing ansvarleggjer produsentar som er opphav til eit sjukdomsutbrot. Incentivet til trygg produksjon vil i denne samanhengen variere med kor godt ein blir kontrollert og kor dyrt det er å bli halden ansvarleg for eit sjukdomsutbrot.

Starbird og Amanor-Boadu (2006) ser på forholdet mellom sporing og inspeksjon i “Do Inspection & Traceability Provide Incentives for Food Safety?”. Her finn dei at både kostnadane knytt til ein ikkje-godkjent inspeksjon og kostnadane knytt til å sende eit farleg produkt ut på marknaden kan fungere som motivasjon for å produsere trygg mat. Dette inneber at presisjonen i sporingssystemet har mykje å sei: dersom det er låg presisjon er sjansen for å bli halden ansvarleg mindre og då fell motivasjonen vekk.

Noko paradoksalt er det at det ikkje alltid vil ha positiv innverknad på motivasjon å gjere inspeksjonar meir nøyaktige. Viss kostnadane ved å ikkje bestå ein inspeksjon er låge, medan kostnadane ved å sende produkt med smitterisiko ut på marknaden er høg, vil meir nøyaktig inspeksjon føre til auka sannsyn for at ein berre må betale den låge kostnaden (knytt til ikkje godkjent inspeksjon) i staden for den høgare kostnaden. Men her verkar det i alle fall å vere semje om at ein må føre tilsyn med sporingsordningar for å sikre seg mot juks sidan det mest

lønsame for produsentane alltid vil vere å dra nytte av fordelane, men sleppe kostnadane ved sporing (Hobbs et al. 2005).

Eit anna paradoks som bør nemnast har å gjere med alle dei ulike sporingssystema som finst. Svært mange aktørar har utvikla eigne sporingssystemar. Det vil sei at dei (i større og mindre grad) faktisk har innført sporing. I praksis har dette blitt eit argument mot å innføre ein felles standard for sporing av di ein slik overgang vil vere ineffektivt og føre med seg store kostnader (Golan et al.).

Til slutt vil eg poengtere at ikkje alle produsentar vil ha same fordel av sporing: dersom produkta ein lagar ikkje har skjulte eigenskapar som kan gje marknadsfordel, vil det sjølvsagt ikkje vere same nytte i å informere forbrukaren. Slik kan nokre produsentar vere godt tente med sporing, medan andre ikkje får like godt utbytte (Golan et al. 2003b, Golan et al. 2003a).

4.3 Historisk bakgrunn

Å halde kontroll med buskap er ikkje noko nytt fenomen. Identifisering har vorte gjort for å halde styr om eigarskap og oppalingsprogram, mellom anna ved bruk av tatoveringar (Pettitt 2001). Det er ikkje tvil om at biletet frå «jord til bord» er mykje meir komplisert no enn det var for ein del år tilbake, og dette gjeld ikkje minst for sokalla samansette produkt. Dette kom tydeleg fram då det vart funne hestekjøtt i lasagne frå Findus. Då det vart gjort greie for produksjonsskjeda viste det seg at kjøttet hadde hatt noko ein må kunne kalle ei krunglete reise: Lasagnen er produsert i Luxemburg, kjøttet som var brukt fekk dei frå ein importør i Frankrike, som igjen hadde kjøpt det frå ein oppkjøpar på Kypros, som via ein oppkjøpar i Nederland hadde fått kjøttet frå eit slakteri i Romania (Spaans 2013). Pettitt (2001) peikar på at buskap (spesielt kyr og sau) kan bli frakta store avstandar for slakting og at det ikkje er uvanleg at ein har fleire ledd med handel også *før* slaktinga finn stad. Det er nettopp slike kriser som den me såg med hestekjøttet som ofte gjer at utviklinga innanfor sporing blir driven framover. Spesielt dersom ein har med dyre sjukdomsutbrot å gjere, blir nytten av sporing illustrert og slik blir dei auka kostnadane som sporing inneber mindre avskrekkande (Pettitt 2001). Likevel er biletet komplisert: allereie på 60-talet såg ein tendensar til at forbrukarane vart meir skeptiske til den dårlege dyrevelferda og den utstrekte bruken av kjemikaliar som det industrielle jordbruket inneber, men det er samstundes slik at allmenta er vande med trygg og billeg mat (Pettitt 2001).

I USA fekk også 11. september følgjer for matlovgivinga, då kongressen fekk auga opp for sjansen for biologisk terroråtak (Smith et al. 2005), men det er spesielt EU og Japan som har utvikla sine system i kjølvatnet av store kriser med uroa forbrukarar (Souza-Monteiro and Caswell 2004). Det var særleg utbrotet av kugalskap (Jacobsen and Thorsvik) på 80-talet som skapa merksemd rundt matproduksjonen i EU (ibid). I tillegg til BSE er det smitte av Salmonella, Listeria og E.coli som har ført med seg mest uro (Pettitt 2001). Noko seinare, i 2003, førde oppdaginga av BSE i Canada og USA til auka interesse for sporing også i desse landa (Hobbs et al. 2005).

Sporing har komme til på ulike måtar i ulike land og har slege rot både i det private og i offentlege (Hobbs et al. 2005). Til dømes var det husdyrindustrien i Canada som sjølve frivillig utvikla eit system som så vart gjort obligatorisk (Hobbs).

4.4 Sporing på internasjonalt nivå

Internasjonalt er det ikkje obligatorisk regulering av sporing, men Codex Alimentarius Kommisjonen vart oppretta av WHO og FAO i 1962 for å gi retningslinjer og standardar (Josling, Orden, and Roberts 2004).

Codex vart tidlegare sett på som ein teknisk organisasjon i den forstand at den ikkje var påverka av politiske interesser, eller lovgiving (verken nasjonalt eller internasjonalt) (ibid). Med WTO sin SPS-avtale (the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement) som trådde i kraft i 1995⁴, fekk Codex ein høgare status og dette førde også til ein politisering av organisasjonen. Når nedslagskrafta no vart større, vart arbeidet meir sensitivt (ibid). Veggeland og Borgen peikar på at Codex i dag er den viktigaste organisasjonen kva gjeld internasjonale standardar i samband med matregulering (Veggeland and Borgen 2005). Med SPS-avtalen vart det lagt til rette for at organisasjonar som Codex kunne spele ei stor rolle i samband med WTO. Codex vart knytt til WTO med den konsekvens at ”...the Codex was legally and institutionally linked to the most comprehensive international regime for regulating global food trade.” (Veggeland and Borgen 2005, s.677). Dette førde med seg at Codex sine standardar vart ‘semi-binding’: WTO viser til at land kan oppfylle SPS-forpliktingane sine ved å følgje Codex-standardar. Dette inneber at avvik frå ein Codex-standard kan føre til rettsleg disputt (ibid).

⁴ Sjå til dømes Veggeland og Borgen for meir om SPS-avtalen.

Codex har utarbeida eitt sett med prinsipp for sporing av mat, som skal vere til hjelp for myndigheiter som ynskjer å bruke sporing som verktøy i deira system for inspeksjon (Codex Alimentarius 2012).

I gjennomgangen av desse prinsippa blir det poengtert at sporing har mange positive verknader, men at det berre er eitt av ei mengd verktøy som kan brukast for å sikre mattryggleik. Difor bør land som har sporingssystem ta innover seg at andre inspeksjonssystem som ikkje brukar sporing kan vere like sikre. Vidare heiter det at eksporterande land ikkje bør tvingast til å kopiere systemet til det importerande landet, og at det importerande landet bør vurdere å by hjelp til eksporterande land som ikkje kan møte krava i sporingssystemet (ibid, s.110).

Følgjande prinsipp om innføring av sporingssystem blir introdusert:

- Systemet bør ikkje vere meir restriktivt enn det som er naudsynt
- Systemet bør implementerast på passande tid og måte – tilpassa kvart einskild tilfelle
- Systemet bør vere økonomisk levedyktig, praktisk og teknisk gjennomførleg
- Bør vurdere mattryggleik og risikoar
- Bør ta innover seg utviklingsland sine tilhøve

I desse prinsippa er det altså stor vekt på fleksibilitet.

4.5 Reguleringa i EU og USA

4.5.1 EU

Lovgiving

Artikkel 18 i EU si matlov frå 2002 tek for seg sporing. Her blir det slege fast at:

- Alle substansar som er involverte i matkjeda skal vere innlemma av sporing – på produksjons-, prosesserings- og distribusjonsstadia

- Driftsansvarlege skal syte for å spore eit hakk fram og eit hakk tilbake. Det vil sei at dei skal dokumentere namna og adressene til leverandørane og kundane sine, i tillegg til produktinformasjon og dato for leveransar
- Merking av mat skal forenkle sporing

Sporing blir framheva som viktig for folkehelsa, og for å verne folket sine sosiale og økonomiske interesser. Det blir poengtert at folket i aukande grad er opptekne av mattryggleik og at det slik også blir eit spørsmål om tillit. Vidare er sporing viktig i samband med å sikre kvaliteten til maten på den indre marknaden og dette er knytt til å kunne sikre nøyaktig informasjon og presise tilbakekallingar (punkt 27 & 28). Det heiter også at alle sider ved matproduksjonskjeda må vurderast (punkt 12) og at ein skal fokusere på preventivt arbeid (punkt 50).

I eit offentleg informasjonsskriv om sporing er det sett opp oversikt over kven som har kva ansvar. Som nemnt har industrien ansvar for å spore eit hakk fram og eit hakk attende. I tillegg står dei ved mistanke om utrygge produkt ansvarleg for tilbakekalling og eventuell destruering av produktet i tillegg til at dei skal informere myndigheitene om faren. Myndigheitene på si side skal overvake, setje strafferåmer og handheve regelbrot. Ved kriser skal dei spore det aktuelle produktet både framover og bakover i matkjeda, sende varsel til Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) og elles sjå til at industrien tek seg av sine oppgåver. EU si primæroppgåve er lovgiving (også sektorspesifikk lovgiving der det er passande). Melding om fare skal gå ut til alle i RASFF-nettverket og vidare skal EU koordinerer handling mellom medlemsland og kan eventuelt innføre restriksjonar på import og eksport (European Commission 2007).

Kapittel 4 i matlova dreier seg om kriser og om RASFF. Varslingssystemet (tidlegare RAS) har eksistert sidan 1992, men blir her også gjort gjeldande for fôr (punkt 59). Det skal rapporterast til RASFF om direkte truslar, men også indirekte truslar mot helse. Denne informasjon skal med ein gong bli gitt til Kommisjonen som står ansvarleg for å gje denne vidare til medlemmane av nettverket. Meir presist gjeld det informasjon om tiltak som stopp av sal, tilbakekalling, importnekt eller likande av mat eller fôr.

Artikkel 10 i matlova introduserer informasjonsplikt: dersom ein har rimeleg grunn til å tru at der er risiko for helsa til menneske eller dyr skal ein på ein passande måte (som står i samsvar med kor alvorleg risikoen er) informere allmenta.

Organisering

Arbeidet med mattryggleik i EU ber preg av at EU er ein internasjonal organisasjon. Kvart medlemsland har egne institusjonar som er arbeidar med mattryggleik (til dømes Mattilsynet i Noreg). Desse organa har ei sentral rolle, men eg kjem ikkje til å gå nærare innpå dei her. Det ville teke for mykje plass å sjå på dette for alle medlemslanda samt Noreg og Island i tillegg til at det er EU-nivået som er det interessante for denne oppgåva.

Her har EU Kommisjonen, ved Food and Veterinary Office (FVO) ei viktig rolle. Dei skal sikre handheving og oppfølging av lovgiving om mattryggleik, dyre- og plantehelse og dyrevelferd. Med bruk av granskingar ('audits') og inspeksjonar undersøker FVO i kva grad EU og land som importerer til EU overheld lova. Vidare skal dei bidra til utvikling av policy og effektive kontrollsystem (European Commission).

The European Food Safety Authority (EFSA) er eit ekspertorgan som vart etablert i samband med den nye maltlova i 2002. På nettsida deira heiter det at EFSA er i kjernen av EU sitt mattryggleikssystem (EFSA). EFSA jobbar med EU-landa, og i EFSA Advisory Forum samlast dei nasjonale organa for mattryggleik frå alle medlemslanda (og frå Island og Noreg). EFSA utarbeidar risikovurderingar og skal bidra med råd, tufta på objektivitet og vitskap (ibid).

I Codex har EU koordinert handling på områder der EU har felles lovgiving, dette gjeld for sporing av mat.

4.5.2 USA

Organisering

I USA fell sporing i hovudsak inn under verknadsområdet til Food Safety and Inspection Service (FSIS) og Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS). Begge desse er ein del av United States Department of Agriculture (USDA). I tillegg har Food and Drug Administration (FDA) visse oppgåver knytt til sporing.

På heimesidene forklarar FSIS rolla si slik:

“The Food Safety and Inspection Service (FSIS) is the public health agency in the U.S. Department of Agriculture responsible for ensuring that the nation's commercial supply of meat, poultry, and egg products is safe, wholesome, and correctly labeled and packaged.” (USDA)

Det er altså FSIS si oppgåve å sikre trygg mat frå “farm-to-table” (USDA 2013, s.12). Dette gjer dei ved å passe på at produksjonen skjer i samsvar med mattryggleiksregulering mellom anna ved å gjennomføre inspeksjonar (ibid, s. 3). Ved sjukdomsutbrot samarbeider dei mellom anna med FDA og Center for Disease Control and Prevention (CDC) for å raskast mogleg fjerne farleg mat frå marknaden (ibid, s.12). FSIS har ei avdeling med ansvar for tilbakekalling: “Recall management and technical analysis”. Denne avdelinga høyrer til under ‘Office of Field Operations’ (ibid, s.15). Andre aktuelle kontor under FSIS er ‘Office of Policy and Program Development’ og ‘Office of Investigation, Enforcement and Audit’. Her finn me også ‘The U.S. Codex Office’, som representerer USA i Codex Alimentarius Kommissjonen.

I FSIS si utgreiing om samarbeidspartnarane sine, heiter det om FDA at dei skal verne forbrukarar mot ureine, utrygge og falske merkingar medan hovudoppgåva til APHIS er å verne mot plante- og dyresjukdomar (USDA). På APHIS sine eigne nettsider (USDA) kan ein lese om deira strategiske mål og at mattryggleik er eit viktig fokus for USDA og APHIS. Vidare står det at APHIS utviklar “a flexible regulatory framework around animal disease traceability” (USDA 2011, s.11).

Lovgiving

Som nemnd kom det endringar til i lovgivinga i USA etter åtaket på World Trade Center i 2001. ‘Bioterrorism Preparedness Response Act’ vart innført i 2002 og stod for ei utviding av sporingsregulering knytt til produksjon, prosessering, transport, distribusjon, lagring og importering. Lova gjorde det obligatorisk å dokumentere produksjonsdato, mengde, pakkemetode og partinummer. I tillegg vart det krav om kontaktinformasjon til dei ein sender og mottar varer frå (North Dakota State University). Det er viktig å merke her at både gardar og restaurantar var fritekne frå denne “one-up/one-down” sporinga (McEntire 2012a, s.232)

‘The Food and Drug Amendments Act’ frå 2007 introduserte ‘the reportable food registry’ (RFR) (ibid). Ein “Reportable Food” er i denne samanheng mat som med rimeleg sikkerheit kan føre med seg alvorlege helseproblem for menneske eller dyr. Sporing vart her også utvida til å inkludere meir identifiseringsinformasjon, men strukturen på systemet var framleis det same (ibid).

Den 4.januar 2011 vart ‘the FDA Food Safety Modernization Act’ (FSMA) underskrive av president Obama (FDA). Denne lovgivinga blir skildra som “the most sweeping reform of our food safety laws in more than 70 years” (ibid). Det viktigaste frå den nye lovgivinga er fokusering på førebygging: ein skal komme smitte i førevegen, ikkje berre handle når det skjer eit smitteutbrot.

Section 204 i den nye lova har nyvinningar når det gjeld sporing. I samarbeid med industrien vart det bestemt at ein skulle gjennomføre pilotprosjekt med mål om å utforske og evaluere metodar for effektiv sporing. I tillegg til dette skal FDA publisere ei liste med oversikt over mat som skal reknast som høg-risiko og forslag til kva dokumenteringskrav som skal gjelde for desse (FDA).

I skrivande stund (oktober 2014) er ikkje denne lista ferdig, men det er likevel interessant å sjå på retningslinene for korleis denne lista skal utarbeidast: Det skal takast omsyn til tidlegare smitteutbrot - særskilt kor alvorlege desse har vore, kva sannsynet for nye utbrot er og kvar i produksjonskjeda det er høgast sannsyn for smitte.

Når det kjem til korleis reguleringa for mat som hamnar på lista skal sjå ut, inneheld lova mange avgrensingar:

- Ein kan berre krevje informasjon som er relativt lett tilgjengeleg og passande
- Nytteverdien for offentleg helse må vere større enn kostnadane
- Reguleringa kan ikkje innehalde krav til teknologiske løysingar i samband med loggføring
- Skal vere praktisk for både store og små bedrifter
- Kan ikkje krevje komplett tidlegare historikk frå opphavet av maten.

Som nemnd vil desse utvida reglane berre gjelde for produkt som blir klassifisert som høg-risiko, men på nettsida heiter det at “FDA will be seeking input from stakeholders in considering whether to develop voluntary guidance for foods beyond those designated as high risk to enhance product tracing in the supply chain.” Utover dette står FSMA for følgjande utvidingar:

- Gardar skal også inkluderast, men med visse unntak (McEntire 2012a, s.233)

- Betra tilgang til loggar: FDA kan no få innsyn i loggar dersom dei har rimeleg mistanke om at eit produkt kan føre til alvorlege helseskader. Det er også nytt at dei kan få tilgang til alle loggar som gjeld relaterte produkt, ikkje berre loggane som gjeld produktet som blir etterforska.

I August 2012 kom sluttrapporten om pilotprosjekta som FSMA bestilte. Prosjekta vart gjennomført av Institute of Food Technologists (Matlovsforkriften) og tok føre seg tomatar, peanøttsmør og frosne Kung Pao-rettar (McEntire 2012b).

Her blir det peika på at sporinga var forvirrande på grunn av inkonsekvent bruk av mellom anna terminologi og nummersystem (ibid, s.15), noko som gjorde at informasjonssamlinga tok lenger tid. På den andre sida, blir det også trekt fram at deltakarane i prosjektet verka ha på plass mykje av rådeverket for å samle informasjon om kritiske punkt, men at sporinga vart gjort på ulike måtar hjå dei ulike produsentane.

Hovudkonklusjonen er at prosessane i FDA og i industrien kan betrast på ein heil del områder og at det kan føre til at fram- og tilbakesporingar går raskare. Mellom anna gjeld dette betra loggføring, standardiseringar, betre planlegging og betre kommunikasjon (ibid, s.16). Vidare kjem det tydeleg fram at det er til dels høge kostnader i samband med innføring av sporing, men at det også fører med seg gode knytt til sjukdomsreduksjon. IFT kjem med 10 konkrete tilrådingar for kva som bør endrast, mellom anna:

- Ei tilråding om at ein skal ha eitt sett med reglar for loggføring – og at det ikkje skal vere nokon unntak som er grunna i risikovurdering (ibid, s.15, 203)
- At alle aktørar skal ha ein sporingsplan
- At FDA bør støtte opp om initiativa frå industrien og søkje innspel
- At FDA må gje tydelegare informasjonen til industrien om kva dei treng for å kunne gjennomføre tilbakesporing
- At ein bør utvikle ein standard for elektroniske løysingar
- At ein bør vurdere å ta i bruk éin plattform som effektivt kan samle inn og analysere data
- At ein bør koordinere tilbakesporingsetterforskingar.

Eit anna interessant trekk som rapporten peikar på, dreier seg om at ein misser data på vegen mot forbrukaren. Mengda med informasjon som blir lagra blir mindre og mindre – dette er spesielt problematisk sidan ein som regel byrjar i enden med minst informasjon når ein skal gjennomføre ei tilbakesporing (ibid, s.109).

4.6 Tilbakesporing ved sjukdomsutbrot

I det følgjande tek eg for meg tilbakesporingar som har vorte utførde i samband med E. coli-smitte, i USA i 2002 og i Europa i 2011.

4.6.1 USA, 2002

I 2002 vart det i USA bestemt at ein skulle kalla tilbake om lag 8 millionar kg kjøtdeig (18 millionar pounds) på grunn av mistanke om E. coli-smitte etter at over 46 personar i 16 statar hadde vorte sjuke (OIG 2003, s.i). Ved utgangen av 2003 var berre 1,3 millionar kg funnen i samband med tilbakesporinga som var gjort (av dei totalt 8) (ibid, s.ii). I 2003 granska USDA Office of Inspector General (OIG) prosessen, og rapporterte om at tilbakekallinga var ineffektiv og at FSIS måtte ta sin del av skulda for at berre 17% av kjøtet vart oppdrive.

Ankepunktet mot FSIS var at dei ikkje tok tilbakesporingsprøvar på dei to fabrikkane der det var påvist E. coli-smitte. Dette meinte OIG førte til ei sju dagars forseinking, og konkluderte med at regelverket som førte til dette burde endrast (ibid, s.iv). Etter dåverande reglar måtte to vilkår vere oppfylt for at tilbakesporingsprøvar skulle takast: 1) fabrikkjen måtte dokumentere at lokalet og utstyret var reingjort i forkant av kverninga av kjøtdeigen som smitten vart funnen i, og 2) at kjøtdeigen ikkje stamma frå meir enn ein leverandør (ibid, s.45).

Det vart peika på at dårleg loggføring gjorde det vanskelegare for FSIS å spore framover i produksjonskjeda (ibid, s.47). Rapporten til OIG tilrår at kjøtdeig bør kunne sportast frå produksjon fram til den blir seld, og at FSIS bør betre tilsynsrolla si for å sikre rask tilbakekalling sjølv om tilbakekalling er frivillig (ibid, s.54).

Avslutningsvis vil eg ta med to andre poeng. I samband med at den eine fabrikkjen ynskte at det skulle bli teke tilbakesporingsprøvar, vart det hevda at dei prøvde å skyve ansvaret over på leverandøren, i staden for å sjå på sine plikter (ibid, s.46). Eit anna problem som vart avdekkja i granskinga til OIG var at ein av distributørane sin praksis gjorde det umogleg å spore produktet vidare til salsstaden av di produktet vart gitt nytt partinummer på

distribueringssenteret. Dette gav same partinummer til produkt frå fleire ulike leverandørar (ibid, s.52).

4.6.2 EU, 2011

Våren og sommaren 2011 opplevde ein eit utbrot av E. coli i Europa der spesielt mange vart sjuke i Nord-Tyskland og i Bordeaux, i Frankrike. Dette var det største utbrotet av E. Coli O104:H4 ein har sett, basert på kor mange som utvikla symptom (Altmann 2011, Robert Koch Institut 2011).

I Tyskland var det Robert Koch Institute (RKI) i samarbeid med myndigheitene som stod for etterforskinga. Det vart tidleg etablert at smitten spreidde seg gjennom mat. Mistanken vart retta mot ein ingrediens i salat etter at utbrot ved to kantiner i Frankrike viste at heile 20 av 23 sjuke hadde ete salat. Ein trudde det kunne dreie seg om tomatar, agurk eller salat, men fekk ikkje dette stadfesta. Spanske agurkar vart so peika ut som mogleg smittekjelde, men det vart etter kvart klart at smitten i desse agurkane var ein annan type E. coli enn den som førte til utbrotet.

Vidare studerte RKI ti grupper som alle hadde ete på same restaurant. RKI kom fram til at det var mellom dei som hadde ete spirer at flest hadde blitt sjuke (Robert Koch Institut 2011, s.23). Restauranten hadde berre brukt ein type spireblanding og ein fann slik fram til leverandøren. RKI gjennomførte vidare undersøkingar og fann gjennom desse ut at alle sjukdomsklyngjene dei såg på kunne knytast til spirer frå same leverandør. Smitten vart spora attende til 'fenugreek seeds' frå Egypt.

I ei evaluering av tilbakesporinga (Altmann 2011) vart det sett på tida det tok frå pasientar tok til å vise symptom til rapportering om dette var framme ved RKI. Det viste seg at mediantida som dette tok var kortare i siste del av krisa enn i starten. Sjølv om rapporteringa vart gjort innanfor tidsfristane som lova krev, er det altså rom for betring. Dette er eit viktig poeng, sidan det har svært mykje å sei at ein blir tidleg klar over sjukdomsutbrot. Utbrotet vart oppdaga tidleg, men av Altmann et al. blir det framstilt som at detta var ein tilfeldigheit, takka vere at helsedepartementet i Hamburg raskt tok kontakt med RKI. Spesielt er dette viktig når sjukdom, slik som her, bryt ut over på kryss av grenser slik at fleire administrasjonseiningar er

involvert. Det vart difor føreslege ein gjennomgang av det tyske rapporteringssystemet, og eit spesielt forslag om ein felles database (Altmann 2011).

Eit anna interessant poeng er dei store konsekvensane dette E. coli-utbrotet fekk for salet av frukt og grønsaker, mellom anna med eksportnekt til Russland og tapet vart anslege til over 1 milliard euro (Commission of The European Union 2011).

4.7 Ny lovgiving for transport av dyr i USA

Den 11. mars 2013 trådde ny regulering for å betre sporing i samband med transport av dyr mellom statar i kraft. Hovudregelen no er at dyr som reiser over statsgrenser skal følgjast av eit dokument kalla 'interstate certificate of veterinary inspection' (ICVI). Grunngevinga for dette handlar om å kunne vite kvar sjuke dyr er, og kvar dei har vore. Dette blir knytt opp mot å sikre rask handling ved eventuelle sjukdomsutbrot (APHIS 2013, s.2040). Denne nytteverdien blir vurdert som høgare enn kostnadane knytt til øyremerkje og ICViane (ibid, s.2041).

ICViane skal mellom anna innehalde informasjon om sendar, informasjon om kvar dyra blir sendt til, og ei stadfesting på at det ikkje er teikn på infeksjonar eller sjukdom (Iowa Cattlemen's Association 2013). Det er fleire fritak frå regelen, mellom anna gjeld dette dyr som blir flytta innafor eit stammeområde, sjølv om dette ligg på tvers av ei statsline (APHIS 2013), og dersom dyra blir frakta til ein ny stad i same stat, men blir køyrd gjennom ein annan stat.

Den nye reguleringa kom under kritikk frå to hald: både for å ikkje vere fleksibel nok, og frå motsett hald, at ein ikkje burde ha unntak frå reguleringa.

APHIS svarar at reguleringa ikkje var meint å skulle gje full sporing frå jord til bord, men at den heller ikkje skulle vere eit 'top-down'-system. Reguleringa skulle vere ei fleksibel ordning som gir moglegheit til å tilpasse lokale behov, so lengje ein følgjer minimumskrava (ibid, s.4).

I dette kapittelet har me sett at sporing kan sjå ut på mange måtar og kan variere i presisjon, djupne og breidde. Vidare har me sett at både EU og USA har lovgiving knytt til sporing, men at det for USA sin del er fleire unntak frå lova.

5 Gjennomgang av empirisk data: drøftinga i Codex

I dette kapitlet presenterer eg debatten – eller rettare sagt, debattane om sporing i Codex Alimentarius. Eg tek debattane for meg kronologisk, og ser først på kva tid sporing av mat kom på agendaen. Vidare ser eg på diskusjonen rundt definering og utarbeiding av prinsipp før eg til slutt tek for meg diskusjonen om dette arbeidet kan reknast for avslutta.

Det er primært EU og USA sine bidrag i debatten eg ser på i denne gjennomgangen. Likevel meiner eg at det i somme tilfelle er matnyttig å sjå litt utover EU og USA for å gje eit mest mogleg fullstendig bilete av diskusjonen.

I det følgjande kjem eg stort sett til å referere til land, men som eg presiserte i metodekapitlet, vil det då alltid vere tale om ein delegasjon som representerer desse landa. Dersom ikkje anna er presisert er det med rapport meint møterapport. Alle møterapportane er tilgjengeleg på Codex sine nettsider (Codex Alimentarius).

5.1 Sporing kjem på dagsorden

Allereie i 1972 finn me sporing i form av 'product tracing' nemnt i ein rapport frå Meat Hygiene komiteen (CCMPH) der det blir formulert eit generelt krav om at dyr som skal nyttast til konsum må følgjast av dokument som fortel kvar dyret kjem frå. Også i komiteen for Food Labelling same året heiter det om 'product tracing' at det er viktig i samband med hygienekontroll (CCFL 1972). Sporing held fram med å bli nemnt på tilsvarande måtar, men blir ikkje tema for vidare diskusjon før mykje seinare.

I 1999 blir sporing kjent under eit nytt namn når 'traceability' for første gong blir nytta i samband med Codex i Ad Hoc Task Force on Animal Feeding (TFFBT).

Ved årtusenskiftet kjem sporing for alvor på dagsorden og blir teke opp til diskusjon i svært mange av Codex komiteane (CCFL 2000, 2001b, CCFFP 2000, TFAF 2000).

I desse tidlege diskusjonane blir det i fleire tilfelle peika på at ein ikkje har definert omgrepet sporing, og at ein bør vente med å gå inn i diskusjon til temaet har vore oppe til drøfting i Codex sitt øvste organ, Kommisjonen (Codex Alimentarius Commission). Dette er mellom

anna tilfelle i Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Foods Derived from Biotechnology, der ein drøftar sporing på sitt aller første møte (TFFBT 2001). I dette møtet blir det hevda at utvikling av retningsliner knytt til overvaking og sporing av bioteknologisk mat bør vere ein prioritet, og at dette har med forbrukarinformasjon å gjere, men at sporing også er viktig i samband med helse. Det blir poengtert at sporing er eit nytt konsept i Codex, at ein må klargjere kva som er meint med omgrepet, og at det kan hende at omgrepet bør vurderast på eit generelt plan i staden for berre relatert til genmodifisert mat. Konklusjonen for drøftinga er at ei betre forståing av omgrepet er naudsynt.

I det neste møtet i CCFL (CCFL 2001a) tek USA (støtta av andre land) til orde for at ein bør vente med vidare diskusjon og arbeid fram til Codex Kommisjonen har gitt føringar, og hevdar dette er spesielt viktig fordi temaet er kontroversielt.

Sverige, på vegne av EU, stiller seg også positive til å få rettleiing frå Codex Kommisjonen og uttrykkjer at dei ynskjer at sporing skal bli vurdert i GP heller enn i CCFICS (TFAF 2001).

Seinare same år, ber Codex Kommisjonen alle dei regionale komiteane om å drøfte sporing, og oppfordrar dei aktuelle fagkomiteane til å vurdere om sporing fell inn under deira fagområde. Kommisjonen nemner at dette inkluderer Food Labelling, Food Import and Export Inspection and Certification Systems, Methods of Analysis and Sampling (CCEXEC 2001). Kommisjonen meiner også at sekretariatet bør koordinere arbeidet for å unngå at dei ulike komiteane tilnærmar seg temaet på ulikt vis.

5.2 Kva skal sporing vere?

Heilt frå starten av ser me at det ikkje er nokon delegasjonar som uttalar at sporing er uviktig. I rapporten frå Codex Committee on General Principles kan me lese at “All Delegations that spoke highlighted the importance of the issue...” (CCGP 2001, s.2).

Strida står om kva målet skal vere med sporing, og kor vidt sporing skal femne. Dette kjem svært tydeleg fram i arbeidet med definering og prinsipp for sporing. I denne diskusjonen tek USA og EU ulike standpunkt. I 2001 kjem begge partar med skriftlege kommentarar, EU i samband med Codex Kommisjonen si drøfting i Geneva, og USA som svar på eit fransk drøftingsdokument.

Frankrike blir i TFFBT bede om å utarbeide eit drøftingsdokument som sidan blir teke opp på møtet i februar (TFFBT Februar 2001). USA kjem med skriftlege kommentarar der dei er kritiske til store delar av dette franske drøftingsdokumentet (Commission, 2001 #117). Mellom anna meiner USA at det er ein skilnad mellom sporing ('traceability') og tilbakesporing ('traceback') (ibid). Skilnaden blir forklart med at sporing er knytt til identifisering av produkt, og at trygg mat difor ikkje automatisk blir resultatet. Difor meiner dei at tilbakesporing er det rette omgrepet å bruke i samband med mattryggleik: "...in order to avoid developing a false sense of security that food is safe just because it is labeled and traceable." (ibid, s.1).

Vidare uttrykkjer USA semje med at tilbakesporing ('traceback') grunna i mattryggleik er relevant også utover saksområdet genmodifisert mat, men at det er viktig å klart formulere kvifor sporingsprogrammet skal innførast. Når det kjem til grunngjevingar er USA ueinige i at sporing ('traceability') bør brukast til å overvake langtidsverknader på helse. Dei meiner at ein må sikre at maten er trygg i forkant av at den blir sendt ut på marknaden, og viss det blir sikra, vil ein berre i svært få tilfelle få nytte av sporing. Difor vil det vere lite kostnadseffektivt å implementere eit omfattande sporingssystem (ibid).

Det heiter vidare at "the United States does not support traceability programs that have no basis in food safety or public health protection..." (ibid, s.1). Dei er ueinge i at sporing skal nyttast i samband med merking av genmodifisert mat fordi genmodifisert mat er like trygg som anna mat. Det blir også poengtert at eit dyrt sporingssystem er ein kostnad som til sjuande og sist må berast av forbrukarane. USA meiner at sporing som ikkje er grunngjeve med basis mattryggleik og helse bør overlatast til privat sektor. Då vil det bli teke omsyn til forbrukarinteresser og kostnaden vil bli lagt til dei forbrukarane som ynskjer å betale for denne tenesta. Vidare meiner dei at styresmakter bør vere veldig varsame med å lage obligatoriske system som ikkje kan grunngjevast med vern av forbrukaren (ibid), og at det er umogleg å hevde (slik det blir gjort) "that costs of traceability are "not expected to be significant"" (ibid, s.3) før det eventuelt blir gjort nøyaktige kostnadsvurderingar.

USA meiner også (til skilnad frå det som kjem fram i drøftingsdokumentet) at dersom ein skal gjennomføre merking av genmodifisert mat vil dette vanskeleg kunne gjerast utan å skilje ut genmodifisert mat i eigne hyller (ibid). USA er kritisk til samanhengen i argumenta i drøftingsdokumentet. Dei meiner at dersom merking av genmodifisert mat verkeleg er eit spørsmål om forbrukarvern (noko USA, som nemnd, ikkje er overtyda om) følgjer det at dette

er gjeldande uansett kva land produktet kjem frå. Då gir det ikkje meining å frita utviklingsland, slik det blir sagt at ein skal gjere. USA argumenterer vidare med at utviklingsland vil få det svært vanskeleg med å innføre omfattande (og kostbare) sporingssystem (ibid).

Avslutningsvis blir det sagt at omgrepet tilbakesporing kan støttast so lenge det er direkte knytt til helse og at dei kan støtte ein meir generell drøfting (utover genmodifisert mat) av sporing og tilbakesporing i Codex. USA meiner at ei slik drøfting høyrer heime i CCFICS, og framhevar at det vil vere viktig å gjere ei varsam og brei evaluering av desse konseptane før ein inkluderer dei i prinsippdokument eller andre dokument (ibid).

Frå EU si side blir det argumentert for ei breiare forståing og at det er mykje å tene på å snakke om sporing også utover mattryggleik. Til dømes peikar dei på at sporing kan vere kvalitetssikrande i samband med økologiske produkt (CCFICS 2000). Det Europeiske Fellesskapet (CAC 2001a) kjem med skrifteleg kommentarar i samband med Codex Kommisjonen sitt dokument “Matters Arising From Codex Committees and Task Forces: Traceability” (CAC 2001b) der diskusjon i Kommisjonen blir ynskja velkomen og det blir peika på at ”recent food scares” har illustrert kor viktig temaet er (CAC 2001a). Når det gjeld grunngevingar for sporing aksepterer det Europeiske Fellesskapet mange koplingar: “Traceability is linked to risk management, health protection of the consumer, labelling, food quality, fair trade and import and export certification etc.” (ibid, s.3).

Andre mål som det blir fokusert på er at sporing bør sikre informasjonsflyt og ta sikte på å minske ”...discontinuity of the information throughout the food supply chain” (ibid, s.2). Det blir hevda at sporing er viktig for internasjonal handel fordi ein er heilt avhengig av å kunne gjennomføre tilbakesporing i samband med kriser (ibid). Vidare at sporing heng saman med ‘fair trade’ ved å gje forbrukarinformasjon og at dette er spesielt viktig i tilfelle der forbrukaren vil betale meir for produkt som har visse kjenneteikn (ibid).

Det Europeiske Fellesskapet meiner også at ein ikkje skal avgrense sporing, men at “traceability should be applicable to all foodstuffs and feedingstuffs.” (ibid, s.2) og hevdar at det er meningsfullt å drøfte sporing i følgjande komitear (ibid):

- I CCFICS i samband med sporing sin funksjon knytt til tilbakekallingar av produkt
- I CCFL sidan sporing kan vere del av verifisering av merking

- I CCGP med tanke på generelle mål og retningslinjer, og heilt spesielt bør sporing vere ein del av arbeid knytt til å identifisere uønskte langtidsverknader på helse

Diskusjonen om kva sporing skal vere held fram. USA ytrar same argument ved fleire høve, mellom anna i samband med Sveits sitt drøftingsdokument i CCFICS der dei poengterer at "...Codex is the appropriate decision-making forum for science-based international food safety standards and related texts and is, thus, the most appropriate organization to consider the issue of product-tracing" (CCFICS November 2002, s.4). På ny blir det framheva at diskusjonen om 'product tracing' bør haldast i CCFICS då ein i denne komiteen har kompetanse på import og eksport som trengst når ein skal ta for seg produktsporing i samband med internasjonal handel (ibid). USA vedkjenner på dette møtet at ein formulering av definisjon fell under ansvarsområdet til CCGP, men dei meiner at CCFICS bør gje innspel til CCGP (ibid). Vidare støttar USA opp om ei utarbeiding av internasjonale retningslinjer i samband med produkt-sporing for å unngå at nasjonar utviklar 'overly burdensome' lovgiving (ibid). Det blir også trekt fram at USA meiner 'product tracing' er det omgrepet som bør nyttast i Codex og referer til konsensus om dette i innsatsstyrken for genmodifisert mat.

I komiteen for General Principles (CCGP 2002) tek USA igjen til orde for at sporing (product tracing) bør sjåast i samband med risikohandtering.

I Juni 2002 ser me debatten i Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission (CCEXEC 2002): EU vil verdsetje mattryggleik og andre mål likt, noko USA ikkje er einige i. Det blir bestemt at ein skal halde på begge perspektiva, og berre notere at første omsyn ('consideration') skal vere risikohandtering.

Koordineringskomiteen for Europa er samde om at all bruk av sporing er like viktig og at Codex ikkje berre bør sjå på risikohandteringsaspektet (CCEUR 2002). Medan konklusjonen til Koordineringskomiteen for Nord Amerika (and South West Pacific) frå oktober 2002 er at risikohandtering bør ha prioritet (CCNASW 2002).

På møte i TFFBT seier Hellas, på vegne av EU, at "traceability was an important tool not only as a risk management measure related to food safety, but also as a measure enabling the control and verification of various labelling claims" (TFFBT 2003) p.67. Til dette svarar USA at dei støttar bruken av sporing (product tracing) for å fremje helse, men at dei ikkje er samde i bruken innanfor merking av mat.

Både i september (CCEUR 2004) og i desember (CCFICS 2004) i 2004 gjentek EU at sporing bør sjåast i eit vidare perspektiv i samband med sertifiseringssystem.

Diskusjon rundt kvar sporing høyrer heime (innanfor Codex) finn me også i CCFICS i 2002, CCGP i 2003 og CCFL i 2003, men i desse diskusjonane er ikkje namna på delegasjonane presisert og det er difor uvisst om EU eller USA kom med innspel her. Det som er verdt å ta med frå desse drøftingane er at det er tydeleg at verken EU eller USA står åleine om sine meiningar sidan det i alle desse rapportane står at standpunkta kjem frå 'many delegations', 'some delegations' og 'several delegations'.

5.3 Arbeidet i CCGP

I CCGP arbeidar ein fram mot ein definisjon av sporing. Frankrike utarbeidar ein definisjon (CCGP 2004b) som både EU og USA gir skriftlege kommentarar til (CCGP 2004c)

"The implementation of measures to ensure, at any stage of the food chain, that the path of a food and the relevant informations about it are known, including:

- . Product identification, a unique means to identify a food or batch there of
- . Product information: the raw materials used, how it was changed (if appropriate), where and when it came from and where and when it was sent (one step backward and one step forward), the controls, which the product has been subject to, and the linkages between product identification and product information.

These informations are generated for the purpose of food safety and/or of fair practices in food trade, and may be used, as appropriate, by industry, government and other third-party. They are recorded by each business involved and are stored, during an appropriate timeframe, in a way making fast and easy retrieval possible." (GX/GP 04/20/6, s.8)

Kommentarane frå det europeiske fellesskapet har eit positivt preg over seg med formuleringar som "The European Community congratulates the French Secretariat of the CCGP to have succeeded in synthesizing in this draft definition of traceability/product tracing" (ibid, s.3), og "The European Community would like to cooperate positively in the development of this definition by making the following comments:" (ibid). Dette er ikkje tilfelle i kommentaren frå USA, der det mellom anna heiter at

"the U.S. has significant concerns about the proposed definition, as it is overly broad and contains elements that are more appropriate as guidance on the application of product tracing. A definition should be a succinct statement, providing a precise meaning for the term." (ibid, s.9).

I tillegg kjem USA med ein relativt krass kommentar til eit av vedlegga der USA meiner at arbeidsgruppa har gått ut over mandatet dei fekk av komiteen (ibid, s.8).

Frå EU er merknadane som følgjer hovudsakeleg i form av språklege presiseringar, men der er også ein som går på innhald. EU minner om at det er viktig å hugse at sporingssystem som er for avanserte vil skape ei for tung bør for små og mellomstore verksemdar. På bakgrunn av dette føreslår EU å leggje til ”as simple as possible” i definisjonen med referanse til identifisering av produkt (ibid, s.4).

USA sine viktigaste innvendingar kan vidare oppsummerast slik: Dei meiner at det i staden for ’traceability’ bør brukast ’product tracing’ (ibid). Vidare hevdar dei at formuleringa i definisjonen er for vid og uklar, og at setninga “implementation of measures” impliserer at det er snakk om obligatoriske krav, noko dei ikkje meiner er tilfelle (ibid, s.7-8). Kor mykje informasjon ein skal ha med, hevdar dei bør avgjerast av målet med det aktuelle systemet (ibid, s.8). Difor ynskjer dei å fjerne store delar av definisjonen (ibid, s.8). Med bakgrunn i dette føreslår dei følgjande alternative definisjon av ‘Product Tracing’:

“The ability to trace the movement of a food (or, as appropriate, feed or food producing animal) so that at a specified point in production, processing and distribution it is possible to determine from where (and when) the food came and to where (and when) it was sent.” (ibid, s.8)

Følgjande, endelege definisjon blir lagt fram i CCGP, mai 2004: ”Traceability / product tracing: the ability to follow the movement of a food through specified stage(s) of production, processing and distribution.” (CCGP 2004a, s.10).

5.4 Andre innspel

Som me såg over nemner USA at sporingssystem fører med seg vanskar for utviklingsland. Dette er eit poeng dei gjentek fleire gonger. Ved fleire høve uttalar utviklingsland seg med same skepsis, sjå til dømes Sør-Afrika i CCFL 2003 . Det er difor svært interessant at Kongo uttalar seg positivt:

”The Delegation of the Republic of the Congo stated that as a result of the handling of the 1999 dioxin crisis, it was convinced of the benefit of product tracing/traceability for food safety purposes especially where analytical facilities were unable to provide adequate assurance of the absence of contamination of the products concerned.”(CCAFRICA 2002)

Andre innspel frå USA som kan nemnast er ei uro for at arbeidet i Codex og i International Organization of Standardization overlappar kvarandre, og at ein då kan ende opp med utvikling av motstridande standardar (CCGP 2004a).

5.5 Trengst det meir diskusjon?

I 2006 blir prinsippa og definisjon vedteke. Etter dette blir ikkje sporing drøfta like hyppig i Codex som i dei føregåande åra, men I CCFICS drøftar ein om det trengst meir arbeid, spesielt om fleire retningsliner må utarbeidast (CCFICS 2007a). På dette møtet blir eit arbeidsdokument laga av Noreg lagt fram der det mellom anna blir peika på at dei gjeldande prinsippa/retningslinene er av generell art og at dei ikkje gir konkret rettleiing kva gjeld implementering av sporing (CCFICS 2007b). Det blir også trekt fram at meir rettleiing frå CODEX kan vere positivt med tanke på å harmonisere lovgiving og for å unngå handelsbarrierar. Noreg uttalar seg positivt om sporing og legg fram at sporing har vore eit veldig viktig verkty i samband med tilbaketrekking av produkt. Vidare blir det påpeika frå ei gruppe delegasjonar (det blir ikkje oppgitt kven) at ein no må gjere seg fleire erfaringar med gjeldande retningsliner før ein gjer vidare arbeid. Det blir gjort vedtak om at arbeidet skal halde fram og at Noreg skal leie ei arbeidsgruppe med mål om å identifisere eventuelle manglar med arbeidet som er gjort.

Rapporten frå denne arbeidsgruppa blir lagt fram på møte i CCFICS i november 2008 (CCFICS 2008). I rapporten står det at arbeidsgruppa ikkje har fått nok informasjon til å kunne konkludere, gruppa kjem difor med forslag om at spørsmålet kan diskuterast i dei regionale koordineringskomiteane. I møterapporten kan to svar (frå ikkje namngitte delegatar) lesast. Den første kommentaren er positiv og seier at rettleiing er svært viktig. Den andre kommentaren stiller spørsmål ved om det trengst vidare diskusjon, sidan arbeidsgruppa ikkje har avdekka at det trengst meir rettleiing. Komiteen vedtek tilrådinga om at dette skal drøftast i dei regionale koordineringskomiteane og i Juni 2009 gir Codex Kommisjonen si støtte til denne tilrådinga.

I neste møte i Koordineringskomiteen for North America, som finn stad i september 2010, einast ein om at det ikkje er trong for meir rettleiing (CCNASWP 2010). I diskusjonen blir det sagt at retningslinene som er utarbeida dekkjer dei viktigaste momenta som gjeld bruken av sporing. Det blir likevel påpeika at det er viktig for Codex å overvake/halde auge med arbeidet som blir gjort i andre internasjonale organisasjonar og av ulike nasjonar.

Ein månad seinare har koordineringskommisjonen for Europa møte og i rapporten kjem det fram at ein er einige om at meir rettleiing vil vere nyttig, spesielt i samband med smittevern (CCEUR 2010).

Latin Amerika (CCLAC 2010, p iii) “..agreed that the issue of traceability/product tracing had been sufficiently discussed..”, det same gjeld for Asia (CCASIA 2010), medan koordineringskomiteen for Near East (CCNEA 2011) kjem til same konklusjon som Europa.

Debatten om sporing i Codex viser nokre klare skilje mellom EU og USA. Spesielt kan me merke at USA prøver å avgrense sporing i Codex, spesielt med tanke på korleis sporing skal definerast, kva mål sporing skal brukast i samband med og kva komitear sporing skal drøftast i. I alle desse sakene står EU på motsett side av USA og argumenterer for ei utviding.

6 Analyse

I dette kapitlet tek eg for meg dei tre teoretiske perspektiva og ser på kva dei kan bidra med av forklaringskraft i samband med debatten i Codex. Før eg går innpå denne analysen, går eg gjennom det eg meiner er dei viktigaste funna frå debatten, her er alle poenga henta frå det førre kapitlet⁵.

6.1 Kva fortel debatten oss?

Når sporing først kom på dagsorden, ser me at det frå fleire hald, inkludert både EU og USA, blir peika på at ein bør vente med å arbeide meir med temaet til det har vorte diskutert i det øvste organet i Codex - Kommisjonen. Dette stiller altså både EU og USA seg bak, men det er stor skilnad på bakgrunnen for dette. I USA si grunngjeving av kvifor ein bør vente, blir det vist til at temaet er kontroversielt, medan det frå EU blir sagt at ein er positive til å få rettleiing.

EU brukar konsekvent omgrepet 'traceability', medan USA fleire gonger hevdar at 'product-tracing' og 'trace-back' er dei passande omgrepa. Årsaka til at USA fokuserer på dette er som me såg i førre kapittel at dei ikkje meiner at 'traceability' er direkte knytt til mattryggleik, men at dei to andre omgrepa er det.

Dette heng saman med skilnadane mellom USA og EU i standpunkta om kva føremålet med sporing bør vere. Dette er eit stort spørsmål som får fleire følgjer. For USA er det, som me såg i førre kapittel, berre mattryggleik som er legitim grunn for sporing. EU på si side nemner også andre mål som dei hevdar at sporing kan hjelpe med å nå. Mellom anna ser dei for seg at sporing har nytteverdi i samband med merking av mat, kvalitetskontroll og sertifisering knytt til mellom anna fair-trade og økologiske produkt i tillegg til mattryggleik.

USA vil ikkje vere med på å snakke om andre målsetjingar for sporing enn mattryggleik i Codex-setting, men dei seier ikkje noko om at sporing ikkje brukast til dette, men snarare at dette bør overlatast til den private marknaden.

At ein må ta omsyn til kostnadseffektivitet, blir fleire gonger poengtert av USA. Mellom anna meiner dei at ein må vurdere nøye kva kostnader eventuelle sporingssystem vil innebere.

⁵ Alle kjeldene kan finnast der.

Argumentet tek også form som kritikk av vurderingar som USA meiner er for enkle, mellom anna i tilfelle der andre land uttalar seg bastant om at kostnadane ikkje vil vere spesielt høge. Vidare knyter USA dette til arbeidet med retningslinjer for sporing i Codex, og gir si støtte til dette arbeidet fordi dei meiner det kan hindre at for omfattande sporingssystem blir teken i bruk i ulike nasjonar.

I dei tilfella EU nemner kostnad, blir det ikkje nytta for å argumentere mot bruk av sporing, men snarare blir kostnad sett opp mot nytteverdi med implikasjonen at nytteverdien overgår kostnadane.

USA knyt også høge kostnader til at dette vil innebære vanskar for utviklingsland. EU vedkjenner også dette, men ser det som eit problem som ein må finne gode løysingar på – ikkje som eit argument mot sporing. USA på si side, brukar det som eit argument mot omfattande sporingssystem.

Ei anna følgje av dei ulike meiningane om kva sporing skal vere, er kva komitear som ein vil at sporing skal diskuterast i. Implikasjonen av dette er kor mykje spelerom ein skal gje temaet sporing. Dess fleire komitear saka blir drøfta i, dess breiare nedslag kan sporing potensielt få. USA er heilt klare på at dei meiner sporing bør diskuterast i CCFICS, men aksepterer at defineringa fell inn under CCGP sitt saksområde. EU på si side ser gjerne at sporing blir diskutert i CCFL i tillegg til CCGP og CCFICS.

I samband med korleis definisjonen av sporing skal sjå ut, føreslår USA ein definisjon som inneber at ein på eit gitt tidspunkt kan spore eit produkt eitt hakk fram og eitt hakk attende i produksjons- og distribusjonskjeda. Dei kritiserer også Frankrike sin føreslåtte definisjon for å vere for omfattande. EU fokuserer i større grad på heile produksjonskjeda og at ein skal sikre informasjonsflyt gjennom heile kjeda. Dei stiller seg bak den franske definisjonen som seier at relevant informasjon i tillegg til stien til eit produkt skal vere kjent.

Når definisjon og prinsipp er utarbeida er EU mellom dei som ynskjer at ein skal halde fram med arbeidet, medan USA er mellom dei som meiner at ein no kan leggje saka vekk.

Det overordna bilete som alle desse poenga dannar, er eit bilete av at USA til stadigheit freistar å snevre inn omfanget av sporing, medan EU søkjer det omvendte:

- EU vil bruke det meir omfattande omgrepet, USA ynskjer å bruke eit meir snevert omgrep

- USA aksepterer berre mattryggleik som mål, EU vil nytte sporing også for å nå andre mål
- EU vil ha diskusjon i fleire komitear, medan USA ynskjer å halde diskusjonen mest mogleg til ein
- EU ynskjer å halde fram med arbeidet, medan USA vil leggje det vekk

Når ein les debatten, verkar det ganske treffande (om enn litt forenkla), at EU uttalar seg på ein bakgrunn av at dei er positive til sporing, medan USA ser sporing i eit meir skeptisk lys.

6.2 Instrumentelt perspektiv

Den første forventninga som me såg i teorikapittelet er at me ut frå eit instrumentelt perspektiv kan anta at USA og EU i Codex vurderer korleis dei ynskjer at den internasjonale standarden om sporing av mat skal sjå ut, basert på ei mål-middel-tenking som dei gjer på bakgrunn av eit sett gitte, interessebaserte preferansar. I innføringskapittelet såg me at ei interesse i sporing kan vere grunna i fleire ulike omsyn, både økonomiske og samfunnsnyttige interesser.

I debatten såg me at det blir snakka mykje om mål, men det er lite drøfting knytt til sporing opp mot andre middel som ein eventuelt kunne nytta seg av *i staden for* sporing. Slike alternative middel blir likevel kort nemnt av USA, der dei hevdar at andre verkemiddel kan vere like effektive. I samband med genmodifisert mat talar USA om at ein bør ha fokus på å sikre at maten er trygg før maten går ut på markanden. Det er nærliggjande å tenkje at USA ser for seg eit slikt fokus, heller enn eit fokus på sporing.

Dette tyder på at USA, i alle fall i større grad enn EU, ser sporing som berre eit av fleire moglege verkemiddel. Ein anna skilnad mellom EU og USA er i kva grad dei viser til kva som vil vere kostnadseffektivt. EU viser, som me har sett, sjeldan til nytte/kostnads-vurderingar, medan det for USA sin del blir gjenteke og verkar vere sentralt. Det kan tenkjast at denne gjentekne referansen til nytte/kostnad er eit teikn på at ein ikkje er fullstendig overtyda om at sporing er eit godt verkemiddel. Dette er også med på å underbygge inntrykket av at EU ser sporing som eit betre verkemiddel enn det USA gjer.

Debatten viser også tydeleg at EU ser linja frå sporing til mattryggleik klarare enn det USA gjer. USA er opptekne av at mattryggleik ikkje er eit direkte resultat av sporing.

Likevel, det er ikkje slik at USA seier at sporing er eit dårleg verkemiddel, eller at dei meiner at sporing ikkje bør nyttast. Det er snarare slik at dei er meir varsame enn EU: dei vil gjere vurderingar av kva kostnadane er, og dei er opptekne av å ikkje tillegga verkemiddelet eigenskapar som det ikkje har. Dette vitnar kanskje om at USA tenkjer på ein annan måte enn EU og at vurdering av nytte/kostnad står sterkare i USA. Med andre ord er det ikkje nødvendigvis slik at USA meiner sporing er eit dårleg verkemiddel. Fleire gonger uttalar USA at dei støttar opp om tilbakesporing (som dei meiner *er* direkte knytt til mattryggleik).

Det er altså ikkje grunnlag for å konkludere med at EU og USA er fullt ut einige i den instrumentelt-rasjonelle vurderinga, sidan det er eit visst belegg for å stille spørsmål om kor godt USA tykkjer verkemiddelet sporing *faktisk* er. I det minste kan ein konkludere med at EU er meir udelt positive til sporing enn det USA er. Samstundes verkar det som at det i botnen ligg ei semje, spesielt med tanke på at USA er positive til tilbakesporing. Difor kan ein kanskje prøve seg på ein todelt konklusjon: USA og EU er einige om noko grunnleggjande, og på den måten har dei ei tilnærma lik instrumentelt-rasjonell vurdering, men det finst små nyansar der dei er ulike. Når ein ser nærmare på desse nyansane, viser dei seg å ha store implikasjonar. Med andre ord, sjølv om skilnadane kan verke små, er dei svært viktige.

Den andre forventninga me såg i teorikapittelet dreier seg om at EU og USA vil vere einige i den grad målhierarkia deira er like. Frå debatten har me ikkje grunnlag for å konkludere om korleis EU og USA på kvar si side rangerer Codex sine offisielle mål. Men når me ser standpunktene i debatten opp mot koplinga mellom Codex og WTO, kan me komme eit stykke på veg her. Første premiss er at på grunna av koplinga mellom Codex og WTO er det, som nemnt, slik at ein i større grad enn tidlegare, kan bli bunden til det som blir vedteke i Codex. Det vil sei at EU og USA heile tida må ha dette i bakhovudet, og vurdere kva legale implikasjonar ei gitt retningsline kan få. Til dømes må ein gjere seg vurderingar av om ein standard som inneber eit tungt sporingssystem kan resultere i ei handelsbarriere. Dette gir eit interessant rammeverk for å sjå på argumenta til USA og EU. Når ein vid eller snever definisjon blir drøfta, er ikkje dette berre drøfting av ein definisjon som ein etter at den er vedteken, står fritt til å bry seg, eller ikkje bry seg om. Tvert om er det slik at definisjonen, på grunn av koplinga til WTO, kan ende opp med å få følgjer. Difor er det slik at når ein drøftar ein vid eller snever definisjon, drøftar ein samstundes kor omfattande implikasjonar ein kan

ende opp med. Når me ser dette saman med at USA ynskjer ein snever definisjon, medan EU ynskjer ein vid, er det sannsynleg at USA er meir opptekne av handel og eventuelle konsekvensar definisjonen av sporing kan få for det området. Det at USA berre ynskjer sporing drøfta i ein komité er også ein indikasjon på dette.

Når me ser lenger ned i målhierarkiet, finn me store skilnader mellom EU og USA. Først og fremst gjeld dette at EU vil bruke sporing som verkemiddel for å nå mange fleire mål enn det USA vil. Her har me sett at EU trekk inn sporing som verkemiddel for å verifisere til dømes økologi og knyter sporing til merking av mat generelt. For USA sin del er det ikkje noko grunnlag for å sei at dei er ueinige i at sporing *kan* brukast for å nå desse måla, men dei vil ikkje drøfte dette i Codex og hevdar at dette bør overlatast til private aktørar. Altså, er dei ueinige med måla, ikkje nødvendigvis med verkemiddelet.

Ut frå det instrumentelle perspektivet kan me altså freiste å konkludere med at den instrumentelt-rasjonelle vurderinga til EU og USA har likskapar, men at skilnadane mellom dei vitnar om til dels store ulikskapar. Vidare har ikkje EU og USA same mål, spesielt har me sett at fleire av måla som EU fokuserer på, ynskjer ikkje USA å ha med i debatten i Codex.

Spørsmålet som me då blir ståande att med er *kvifor* USA og EU ikkje fokuserer på dei same måla. Det instrumentelle perspektivet hjelp oss ikkje med å forstå kvar måla kjem frå.

6.3 Historisk-institusjonelt perspektiv

I teorikapittelet såg me at dei politiske vala får implikasjonar for dei tekniske sidene ved sporing, og at endringar slik sett kan medføre til dels store kostnader. Ut frå ei slik forståing av stiavhenge kan me difor forvente at me ikkje ser store endringar i standpunkta til USA og EU, men at desse held seg stabile.

Dette kan synest å vere støtta i empirien då skiljet mellom EU og USA er det same både tidleg og seint i debatten, i tillegg til at skiljet er det same uansett kva del av sporing ein drøftar. Ein mogleg forklaring på dette kan vere at EU og USA på kvar si side ynskjer at retningslinene i Codex skal passe best mogleg overeins med lovgivinga og reguleringa som dei sjølv har. Dette poenget kan sjåast med bakgrunn i korleis medlemmane i Codex har endra oppførsel etter 1995 i samband med WTO-koplinga, og at Codex no har større innverknad⁶. Sidan

⁶ Sjå kapittel 4.4.

medlemslanda no kan bli vurderte opp mot Codex-standardane i ein WTO-disputt, er dei, i endå større grad enn før, tente med at nye standardar ligg nære eins eige system. Ein alternativ strategi, kan vere å sikre at standardane legg minst mogleg føringar. Når me legg til at det i Codex er vanskeleg å endre standardar som er blitt vedtekne (Veggeland and Borgen 2005), forsterkar dette poenget. Me ser at medlemslanda har sterke incentiv til å passe på at dei internasjonale standardane ikkje er meir omfattande enn det reguleringa ein sjølv har på det nasjonale nivået er. Dette ligg nært opptil argument me såg i samband med det instrumentelle perspektivet.

Den andre forventninga som me såg i teorikapittelet dreiar seg om at EU og USA sine standpunkt kan forklarast ut frå det vande handlingsmønsteret deira. Dette gjeld både med tanke på korleis dei plar handtere slike spørsmål internasjonalt, og med tanke på kva regulering ein føretrekk. Her er me altså interessert i å sjå på debatten i Codex ut frå korleis USA og EU vanlegvis tenkjer og handlar i samband med utvikling av internasjonale standardar.

Det overordna mønsteret her er at USA typisk er tilbakehaldne i samband med internasjonale forpliktingar, medan EU sidan 90-talet har vore villige til å gå lenger. Endringa som kom til i EU på 90-talet, er som me har sett, tett knytt opp til krisene som ein opplevde, som synte ei svakheit i matlovgivinga og som resulterte i at ein sidan den gong verkeleg har sett fokus på mattryggleik (Ugland and Veggeland 2006, s.611-612). Det kan også peikast på at EU etter dette mellom anna har vore ein pådrivar for føre-var-prinsippet i fleire internasjonale organisasjonar (ibid, s.619).

Det er interessant å ta notis av utsegna frå Kongo som me såg i førre kapittel, der dei er ganske unike som utviklingsland som er positive til eit sporingssystem. Standpunktet blir grunngjeve med at sporing er viktig i samband med kriser, og at Kongo såg dette ved dioxin-krisa i 1999. Dette viser igjen det me såg i innføringskapittelet om at kriser kan tydeleggjere kostnaden ved å *ikkje* ha sporingssystem.

Mønsteret me finn i Codex i samband med sporing av mat kan difor forståast som å vere ein del av etablerte tradisjonar, og at EU og USA har eit handlingsmønster i samband med internasjonal regulering i eit større perspektiv. Ut frå denne påstanden blir ikkje måla bestemt etter ei instrumentell-rasjonell vurdering, men følgjer naturleg av eit fast handlingsmønster. Hjø Kelemen og Vogel kjem det fram at EU i samband med den internasjonale reguleringa

knytt til miljø, endra seg på 90-talet på tilsvarende måte som i tilknytning til mattryggleik (2010). Det medfører at EU har ei leiande rolle i samband med drøfting av internasjonal regulering av miljø. Her finn me altså igjen same handlingsmønster av USA som passiv og EU som pådrivar.

Det verkar vere godt belegg for å hevde at handlingsmønsteret slik det er skissert av Esty i tillegg til Veggeland og Borgen, også har gjort seg gjeldande i samband med sporing.

Når det gjeld Esty sitt skilje om at EU er meir positiv til ei større statleg rolle i samband med regulering, medan USA i større grad ynskjer å overlate det til marknaden, finn me dette tydeleg i debatten om sporing: EU vil bruke sporing i samband med statleg regulering for å nå mange ulike mål, medan USA, som nemnt, hevdar at dei fleste av desse måla bør overlatast til marknaden. Vidare verkar det som at USA freistar snevre inn retningslinene og gjere dei minst mogleg omfattande, slik at regulering som byggjer på desse vil føre med seg minst mogleg belastning. Mellom anna har me sett at USA føreslår ei mindre djup sporing enn det EU gjer: EU ynskjer ein definisjon som baserer seg på å kunne følgje heile kjeda, medan USA argumenterer for eitt-hakk-fram/eitt-hakk-tilbake-system.

Debatten har også i stor grad utarta seg på den måten me kunne forvente ut frå Veggeland og Borgen sine funn. Mønsteret me finn i samband med sporinga av mat følgjer meir eller mindre akkurat same oppskrift som det blir funne for debatten om risikoanalyse og risikohandtering. Me har sett at EU og USA står mot kvarandre i debatten og at begge er støtta av andre delegasjonar. Vidare ser me at standpunkta til EU og USA i samband med definisjonen tek akkurat same form som det Veggeland og Borgen finn: USA ynskjer ein definisjon med snevrare implikasjonar, EU ynskjer ein vid definisjon.

Avslutningsvis vil eg ta med den litt paradoksale situasjonen som ein no har i Codex, der Codex sin høgna status, synast har kome til prisen av at delegasjonane no typisk er meir tilbakehaldne for å passe på at ein standard ikkje får uønskte konsekvensar. Dette skal eg sjå meir på i samband med omgivnader.

6.4 Omgivnader

Som venta finn me ikkje noko i debatten om sporing som kan indikerer at Codex har utøva tilstrekkeleg press mot EU og USA til at det har ført med seg endring.

For det første står verken USA eller EU åleine på si side, slik er det i alle høve ikkje tale om ein situasjon med sterkt press som berre går i ein retning. I den vedtekne definisjonen av sporing, kan det tyde på at både EU og USA har fått gjennomslag for nokre av sine synspunkt. Mellom anna er definisjonen, i tråd med USA sitt ynskje, mykje kortare enn den føreslegne.

For det andre er det ikkje noko som underbyggjer at EU eller USA endrar standpunkt sine etter kvart som debatten går vidare. Som me såg over, er det tvert om slik at dette held seg stabilt.

Som nemnt i teorikapittelet, er det ei svært vanskeleg sak å finne ut av kva mål som er symbolske og kva mål som er faktiske. Ein interessant innfallsvinkel her er å sjå på bandet mellom sporing og mattryggleik, og kva konsekvensar dette kan føre med seg med tanke på legitimitet. I debatten i Codex er det ei forståing av sporing som er svært tett knytt til mattryggleik, sjølv om USA, som me har sett ved fleire høve, peikar på at mattryggleik ikkje er ein direkte effekt av sporing. Dette inneber at det vil vere vanskeleg å uttale seg negativt til sporing utan å samstundes skape eit inntrykk av at ein ikkje prioriterer arbeid for god mattryggleik. Tatt i betraktning den politiske diskursen slik han er i dag, er det svært problematisk å ikkje vere oppteken av målet om mattryggleik. På same måte som at det er bort i mot umogleg å vere for å øydelegge miljøet, er det svært vanskeleg å vere mot arbeid som kan sikre betre mattryggleik. Sidan bandet mellom sporing og mattryggleik er relativt sterkt, er det svært vanskeleg for USA å vere mot sporing. Slik kan det tenkjast at utsegnene til USA er symbolske: Sjølv om USA (i alle fall til ei viss grad) er med på å støtte opp om idealet mattryggleik og om standardutvikling knytt til sporing i forlenginga av dette, har me sett at dei faktiske implikasjonane av sporing delvis krasjar med måten USA ynskjer å regulere på.

Slik kan altså målet til ein viss grad kanskje sjåast som eit symbolsk mål då det kan tenkjast at USA i større grad ville ha avfeia sporing dersom det ikkje var so sterkt knytt opp mot mattryggleik. Det er ikkje høve til å trekkje nokon konklusjon her, fenomenet symbolske mål er for komplisert til det.

Som me alt har vore inne på, er det med WTO-koplinga at det gir meining å tale om eit press som potensielt sett kan få konsekvensar i Codex-samanheng. Sjølv om me ikkje har grunnlag for å seie noko om at debatten i Codex har påverka USA og EU, kan eit slikt press frå Codex via WTO tenkjast å vere hardt nok til å medføre endringar. Det er mykje som tyder på at dette har hatt verknadar på korleis debatten i Codex no utartar seg, spesielt med tanke på at det kan vere vanskelegare å bli einige om retningslinjer når det å ikkje følgje dei, kan få rettslege konsekvensar i WTO (Veggeland and Borgen 2005).

7 Avslutning

Korleis kan ein forklare EU og USA sine bidrag i debatten i Codex Alimentarius ut frå eit instrumentelt perspektiv knytt til nytte/kostnadsvurderingar, eit historisk-institusjonelt perspektiv knytt til stiavhenge og innarbeidde handlingsmønster, og ut frå press frå omgivnader.

I denne oppgåva har eg teke for meg temaet sporing av mat. Teorikapittelet presenterer det instrumentelle perspektivet som gir forventningar om at mål/middel-tenking står sentralt. Det historisk-institusjonelle perspektivet gir forventningar om stabilitet og at faste handlingsmønster kan forklare korleis EU og USA oppfører seg i debatten. Ut frå omgivnader var det ikkje grunnlag for å vente å finne at press frå Codex har hatt innverknad på EU og USA.

Deretter har eg i bakgrunnskapittelet freista å kaste lys over temaet frå fleire sider. Eg ser på korleis omgrepet kan forståast og korleis det er organisert i EU og USA. Vidare ser eg på nokre trekk ved tilbakesporingsprosessar og utvikling av ny lovgiving.

Eg presenterer hovudtrekka i debatten i Codex i kronologisk rekkefølge, først korleis sporing vart teke opp i Codex, so spørsmålet om kva mål og kva komitear sporing skal knytast til. Vidare ser eg på korleis debatten utarta seg i arbeidet med definerings og til slutt kort om kven som ynskjer å leggje vekk diskusjonen og kven som ville halde fram med arbeidet.

Det instrumentelle perspektivet viste oss at det er essensielle skilnader mellom EU og USA. Det verkar som at EU er meir overtyda om at sporing er eit godt verkemiddel enn kva USA er. Vidare fann me at det er grunn til å tru at USA er meir opptekne av implikasjonane ein internasjonal standard kan få for handel enn kva EU er. Dette såg me både fordi USA vil ha ein snever definisjon og fordi dei berre ynskjer å drøfte sporing i ein komité. Me fann også store skilnader i kva mål ein aksepterer, noko som også gir utslag i kor breitt nedfallsfelt sporing får. USA aksepterer her berre mattryggleik medan EU ser for seg fleire andre mål.

Det instrumentelle perspektivet gir god innsikt kva gjeld å forklare skilnadane, men me må til det historisk-institusjonelle perspektivet for å forstå meir om kva som *ligg bak* måla. Her såg me at debatten i Codex om sporing av mat passa godt inn i mønsteret for korleis skiljet

mellom EU og USA har vore i andre saker i Codex. Det verkar som at handlingsmønsteret til kvar av dei i samband med internasjonal standarsetjing passar godt.

I høve til omgivnader var det ikkje grunnlag for å kunne konkludere, men perspektivet kunne like vel gje innsikter i samband med sporing sett som ei legitim sak og press som Codex indirekte påfører medlemslanda. Heller enn at dette har ført med seg endringar i EU og USA, såg det ut til at sjansen for press via WTO har gjort USA meir tilbakehaldne. Eg meiner at dette viser at dei teoretiske perspektiva har bidrege med innsikt i kva som ligg bak meiningane til EU og USA.

Me kan ikkje ut frå dette slutte at debatten mellom EU og USA i Codex vil arte seg på same måte i andre saker, sidan me ikkje veit noko om kor sakstilknytta handlingsmønster er. Likevel er det grunn til å tru at me kan finne noko av det same, spesielt sidan funna i denne oppgåva stemmer godt overeins med tidlegare funn innanfor andre saksområde.

Kjeldeliste

- Altmann, Mathias. Wadl, Maria. Altmann, Doris. Benzler, Justus. Eckmanns, Tim. Krause, Gérard. Spode, Anke. an der Heiden, Matthias. 2011. "Timeliness of Surveillance during Outbreak of Shiga Toxin-producing *Escherichia coli* Infection, Germany, 2011." *Emerging Infectious Diseases* Vol. 17 (No. 10):1906-1909.
- APHIS. 2013. Traceability for Livestock Moving Interstate; Final Rule. edited by Department of Agriculture. Federal Register.
- CAC. 2001a. European Community Comments for the Codex Alimentarius Commission. CAC/LIM-11 s.2-3: <ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCEXEC/ccexec49/lim-11.pdf>.
- CAC. 2001b. Matters Arising From Codex Committees and Task Forces: Traceability. ALINORM 01/21 Part IV Add.1: <ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCEXEC/ccexec49/al0121ee.pdf>.
- CCAFRICA. 2002. FAO/WHO Coordinating Committee for Africa Fifteenth Session. ALINORM 03/28: Codex Alimentarius.
- CCASIA. 2010. FAO/WHO Coordinating Committee for Asia Seventeenth Session. REP11/ASIA: Codex Alimentarius.
- CCEUR. 2002. FAO/WHO Coordinating Committee for Europe Twenty-Third Session. ALINORM 03/19: Codex Alimentarius.
- CCEUR. 2004. FAO/WHO Coordinating Committee Twenty-Fourth Session. ALINORM 05/28/19: Codex Alimentarius.
- CCEUR. 2010. FAO/WHO Coordinating Committee for Europe Thirty-fourth Session. REP11/EURO: Codex Alimentarius.
- CCEXEC. 2001. Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission Forty-Ninth Session. ALINORM 03/3: Codex Alimentarius.
- CCEXEC. 2002. Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission Fiftieth Session. ALINORM 03/3A: Codex Alimentarius.
- CCFFP. 2000. Codex Committee on Fish And Fishery Products Twenty-Fourth Session. ALINORM 01/18: Codex Alimentarius.
- CCFICS. 2000. Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems Ninth Session. ALINORM 01/30A: Codex Alimentarius.
- CCFICS. 2002. Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems Eleventh Session. ALINORM 03/30A: Codex Alimentarius.
- CCFICS. 2004. Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems. ALINORM 05/28/30: Codex Alimentarius.
- CCFICS. 2007a. Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems Sixteenth Session. ALINORM 08/31/30: Codex Alimentarius.
- CCFICS. 2007b. Discussion Paper on the Need for Further Guidance on Traceability/Product Tracing. CX/FICS 07/16/7: ftp://ftp.fao.org/codex/meetings/CCFICS/ccfics16/FC16_07e.pdf.
- CCFICS. 2008. Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems Seventeenth Session. ALINORM 09/32/30: Codex Alimentarius.
- CCFICS. November 2002. Discussion Paper on Traceability/Product Tracing in the context of Food Import and Export Inspection and Certification Systems: Comments. CX/FICS 02/11/7 - Add 1: <ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCFICS/ccfics11/fc1107ae.pdf>.
- CCFL. 1972. Codex Committee on Food Labelling Seventh Session. ALINORM 72/22: Codex Alimentarius.
- CCFL. 2000. Codex Committee on Food Labelling Twenty-eight Session. ALINORN 01/22.

- CCFL. 2001a. Codex Committee on Food Labelling ALINORM 01/22A: Codex Alimentarius.
- CCFL. 2001b. Codex Committee on Food Labelling Twenty-Ninth Session. ALINORM 01/22A: Codex Alimentarius.
- CCFL. 2003. Codex Committee on Food Labelling Thirty-First Session. ALINORM 03/22A: Codex Alimentarius.
- CCGP. 2001. Codex Committee on General Principles Sixteenth Session. ALINORM 01/33A: Codex Alimentarius.
- CCGP. 2002. Codex Committee on General Principles Seventeenth Session ALINORM 03/33: Codex Alimentarius.
- CCGP. 2003. Codex Committee on General Principles Eighteenth Session. ALINORM 03/33A: Codex Alimentarius.
- CCGP. 2004a. Codex Committee on General Principles Twentieth Session. ALINORM 04/27/33A: Codex Alimentarius.
- CCGP. 2004b. Definition of Traceability/Product Tracing of Foodstuffs. CX/GP 04/20/6: ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCGP/ccgp20/gp20_06e.pdf.
- CCGP. 2004c. Definition of Traceability/Product Tracing of Foodstuffs: Government Comments. CX/GP 04/20/6-Add.1: <ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCGP/ccgp20/gp2006ae.pdf>.
- CCLAC. 2010. FAO/WHO Coordinating Committee for Latin America and the Caribbean Seventeenth Session. REP11/LAC: Codex Alimentarius.
- CCMPH. 1972. Codex Committee on Meat Hygiene First session. ALINORM 72/15: Codex Alimentarius.
- CCNASW. 2002. FAO/WHO Coordinating Committee for North America and South West Pacific Seventh Session. ALINORM 03/32: Codex Alimentarius.
- CCNASWP. 2010. FAO/WHO Coordinating Committee for North America and South West Pacific Eleventh Session. REP11/NASWP: Codex Alimentarius.
- CCNEA. 2011. FAO/WHO Coordinating Committee for Near East Sixth Session. REP11/NEA: Codex Alimentarius.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, and Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Codex Alimentarius. "About Codex." Accessed 26.10. <http://www.codexalimentarius.org/about-codex/en/>.
- Codex Alimentarius. "Meetings & Reports." <http://www.codexalimentarius.org/meetings-reports/en/>.
- Codex Alimentarius. 2012. Food import and export inspection and certification systems. Rome: WHO, FAO.
- Commission of The European Union. 2011. Lessons learned from the 2011 outbreak of Shiga toxin-producing Escherichia coli (STEC) O104:H4 in sprouted seeds. SANCO/13004/2011.
- EFSA. "Who we work with." Accessed 01.09. <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa/efsapartners.htm>.
- European Commission. 2007. Factsheet Food Traceability. http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/traceability/factsheet_trace_2007_en.pdf.
- European Commission. "The Food and Veterinary Office." Accessed 01.09. http://ec.europa.eu/food/fvo/what_en.htm.
- FDA. "Fact Sheets & Presentations." Accessed 10.03. <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm247546.htm>.

- FDA. "Product Tracing." Accessed 10.03.
<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm247559.htm - ProductTracing>.
- Gerring, John. 2007. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golan, Elise, Barry Krissoff, Fred Kuchler, Ken Nelson, Greg Price, and Linda Calvin. 2003a. "Traceability in the US Food Supply: Dead End or Superhighway?" *Choices* Second Quarter:17-20.
- Golan, Elise, Barry Krissoff, Fred Kuchler, Kenneth Nelson, Gregory Price, and Linda Calvin. 2003b. "Traceability for Food Safety and Quality Assurance: Mandatory Systems Miss the Mark." *Current Agriculture, Food & Resource Issues: A Journal of the Canadian Agricultural Economics Society* 4 (2003):27-35.
- Hobbs, J. E. 2003. "Traceability in Meat Supply Chains." *Current Agriculture, Food & Resource Issues: A Journal of the Canadian Agricultural Economics Society* 4 (2003):36-49.
- Hobbs, J. E., D. V. Bailey, D. L. Dickinson, and M. Haghiri. 2005. "Traceability in the Canadian red meat sector: Do consumers care?" *Canadian Journal of Agricultural Economics-Revue Canadienne D Agroeconomie* 53 (1):47-65.
- Hobbs, Jill E. 2004. "Information asymmetry and the role of traceability systems." *Agribusiness* 20 (4):397-415. doi: 10.1002/agr.20020.
- Iowa Cattlemen's Association. 2013. Animal Disease Traceability Ruling for Livestock Moving Interstate ICA Fact Sheet.
http://iacattlemen.org/CMDocs/IowaCA/Government & Policy/Fact Sheets/FACTSHEET_DiseaseTraceability.pdf.
- Jacobsen, Dag Ingvar, and Jan Thorsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforl.
- Josling, Timothy Edward, David Orden, and Donna H. Roberts. 2004. *Food regulation and trade: toward a safe and open global food system*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Kelemen, R. Daniel, and David Vogel. 2010. "Trading Places: The Role of the United States and the European Union in International Environmental Politics." *Comparative Political Studies* 43 (4):427-456. doi: 10.1177/0010414009355265.
- Kjeldstali, Knut. 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Liddell, S, and D. Bailey. 2001. "Market opportunities and threats to the U.S. pork industry posed by traceability systems." *International Food and Agribusiness Management Review* 4 (2001):287-302.
- March, James G., and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Matlovsforkriften. 2008. Forskrift om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket (matlovsforskriften). edited by Landbruks- og matdepartementet Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet.
- McCulloch, Gary. 2004. *Documentary research in education, history and the social sciences*. London: RoutledgeFalmer.
- McEntire, Jennifer. 2012a. "Food Product Tracing." In *Improving Import Food Safety*, 235-249. John Wiley & Sons, Inc.
- McEntire, Jennifer. 2012b. Pilot Projects for Improving Product Tracing along the Food Supply System – Final Report. Chicago: Institute of Food Technologist.
- North Dakota State University. "Milestones in U.S. Food Law." Accessed 21.04.
<http://www.ag.ndsu.edu/foodlaw/overview/history/milestones>.

- OIG. 2003. Oversight of production process and recall at conagra plant. In *Food Safety and Inspection Service*.
- Peters, B. Guy. 2005. *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: Continuum.
- Petersmann, Ernst-Ulrich, and Mark A. Pollack. 2003. *Transatlantic economic disputes: the EU, the US, and the WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Pettitt, R. G. 2001. "Traceability in the food animal industry and supermarket chains." *Revue Scientifique Et Technique De L Office International Des Epizooties* 20 (2):584-597.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94 (2):251-267. doi: 10.2307/2586011.
- Robert Koch Institut. 2011. Final presentation and evaluation of the epidemiological findings in the EHEC O104:H4 outbreak, Germany 2011. Berlin 2011.
- Skog, Ole-Jørgen. 2004. *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Smith, G. C., J. D. Tatum, K. E. Belk, J. A. Scanga, T. Grandin, and J. N. Sofos. 2005. "Traceability from a US perspective." *Meat Science* 71 (1):174-193. doi: 10.1016/j.meatsci.2005.04.002.
- Souza-Monteiro, Diogo M., and Julie A Caswell. 2004. The Economics of Implementing Traceability in Beef Supply Chains: Trends in Major Producing and Trading Countries. In *Working Paper No. 2004-6*: Department of Resource Economics University of Massachusetts Amherst.
- Spaans, Ronny. 2013. "Heste-farsen." *Dag og Tid*, 08.03.2013.
- Starbird, S. A., and V. Amanor-Boadu. 2006. "Do inspection and traceability provide incentives for food safety?" *Journal of Agricultural and Resource Economics* 31 (1):14-26.
- Steinmo, Sven, Kathleen A. Thelen, and Frank Longstreth. 1992. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TFAF. 2000. Ad Hoc Intergovernmental Codex Task Force on Animal Feeding 1st Session. ALINORM 01/38: Codex Alimentarius.
- TFAF. 2001. Ad Hoc Intergovernmental Codex Task Force on Animal Feeding Second Session. ALINORM 01/38A: Codex Alimentarius.
- TFFBT. 1999. Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Food Derived from Biotechnology First Session. ALINORM 01/34: Codex Alimentarius.
- TFFBT. 2001. Ad Hoc Task Force on Foods Derived From Biotechnology Second Session. ALINORM 01/34A: Codex Alimentarius.
- TFFBT. 2003. Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Foods Derived From Biotechnology. ALINORM 03/34A: Codex Alimentarius.
- TFFBT. Februar 2001. Discussion Paper on Traceability. CX/GBT 01/6: ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCFBT/ccfbt2/bt01_06e.pdf.
- Ugland, Trygve, and Frode Veggeland. 2006. "Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union*." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44 (3):607-624. doi: 10.1111/j.1468-5965.2006.00637.x.
- USDA. 2013. One Team, One Purpose.
- USDA, APHIS. "About APHIS." Accessed 21.04. <http://www.aphis.usda.gov/wps/portal/banner/aboutaphis>.
- USDA, APHIS. 2011. APHIS, Strategic Plan.
- USDA, FSIS. "About FSIS." Accessed 14.04. (<http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/informational/aboutfsis>).

- USDA, FSIS. "Associated Agencies and Partnerships." Accessed 14.04.
<http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/informational/aboutfsis/food-safety-agencies/food-safety-agencies>.
- Veggeland, Frode, and Svein Ole Borgen. 2005. "Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission." *Governance* 18 (4):675-708. doi: 10.1111/j.1468-0491.2005.00297.x.
- Aartun, Jorun Sofie F. 2006. "Full krise for Gilde-logoen." *VG*, 18.03.2006.
<http://www.vg.no/helse/artikkel.php?artid=179310>.